



Universidade de Aveiro Departamento de Educação
2012

**Rosilania Macedo da
Silva**

**Globalização e gestão escolar no Brasil e em
Portugal**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos exigidos à obtenção de grau de mestre em Ciências da Educação/Área de Especialização em Administração e Políticas Educativas, realizada sob a orientação do Doutor Alexandre Ventura do Departamento de Educação da Universidade de Aveiro.

À minha família nuclear: Andrade, meu marido e às nossas
filhas Catarina e Marília.

o júri

presidente

Prof. Doutor António Augusto Neto Mendes
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

Prof. Doutora Arianá Maria de Almeida Matos Cosme
professora auxiliar da Faculdade de Psicologia e de Ciências
de Educação da Universidade do Porto

Prof. Doutor José Alexandre da Rocha Ventura Silva
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

A Deus, simplesmente.

Agradeço imensamente a minha irmã Rosangela Macedo, por cuidar de mim no Brasil quando da realização deste estudo em Portugal.

Aos meus sobrinhos pela força, carinho, admiração e ainda, pelos créditos dedicados.

Ao meu orientador Alexandre Ventura, minha admiração e agradecimentos por saber nem abandonar e nem pressionar. Numa medida certa permitiu a liberdade académica para a construção deste trabalho.

Aos meus amigos no Brasil que lutaram burocraticamente para que se concretizasse a realização deste sonho.

Aos amigos conquistados em Portugal por me permitirem momentos saudáveis para a continuação dos estudos e minimização da saudade da terra natal.

Agradeço a Universidade de Aveiro pelo acolhimento e por ter-me proporcionado saberes.

palavras-chave

Globalização; Gestão democrática escolar; Legislação; Privatização

resumo

O processo de globalização motivado através da movimentação de pessoas, concepções, comparações de países hegemônicos e organismos internacionais, influenciam os sistemas de ensino dos países, inclusive, nas legislações quando das reformas educativas. Assim, a gestão das escolas torna-se cada vez mais um alvo central para o emprego de políticas reguladas em contextos universais. Deste modo, a presente dissertação tem como ponto de partida as questões de investigação: O que dizem as legislações do Brasil e de Portugal no que concerne a gestão escolar? Quais os significados de seu texto para as escolas públicas face ao processo de globalização? Assim sendo, o trabalho objetivou analisar legislações vigentes de âmbito nacional homologadas no Brasil e em Portugal, verificando como tratam a gestão democrática escolar nas categorias princípio, organização, composição e objetivos. Sabe-se no entanto, que a gestão das escolas torna-se cada vez mais um alvo central para o emprego de políticas reguladas em contextos universais e que os objetivos destas políticas nem sempre são evidentes, deixando-se esconder nos valores dos textos legais. Contudo, se evidencia uma certa desresponsabilização dos governos para com a escola pública, num processo de privatização.

Keywords

Globalization; democratic school management; Legislation; Privatization

abstract

The process of globalization driven by the movement of people, ideas, comparisons of hegemonic countries and international organizations, influence the countries' education systems, even when the laws of educational reforms. Thus, the school management becomes increasingly a central target for the employment policies regulated in universal contexts. Thus, this paper has as its starting point the research questions: What say the laws of Brazil and Portugal regarding the school management? What are the meanings of his text for public schools regarding the process of globalization? Thus, the study aimed to analyze existing national laws approved in Brazil and Portugal, checking how they treat the democratic management of schools in categories principle, organization, composition and objectives. It is known however, that the school management becomes increasingly a central target for the employment policies regulated in universal contexts and that the objectives of these policies are not always obvious, leaving him to hide in the values of the legal texts. However, it shows a certain disclaimers of governments to public school, a process of privatization.

Sumário

Lista de siglas	i
Lista de quadros	i
Lista de figuras	ii

1. Introdução.....	1
1.1. Razões da escolha do tema	1
1.2. Apresentação do problema/objeto de estudo	2
1.3. Questões de investigação	3
1.4. Estrutura da dissertação.....	3

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1 - A globalização – Um movimento histórico e Contemporâneo	4
---	----------

1. Introdução.....	4
---------------------------	----------

2. Globalização – Surgimento e conceitos	5
---	----------

2.2. A globalização – Interconexões planetárias	6
---	---

2.3. Globalização – Os vários olhares	6
---	---

2.4. A globalização e homogeneização.....	7
---	---

3. A globalização além da dimensão econômica	8
---	----------

3.1. A movimentação de pessoas – Globalização social e cultural	10
---	----

3.1.1. A difusão da globalização pela movimentação física de pessoas	11
---	----

3.1.2. A difusão da globalização pela movimentação não física de pessoas	12
--	----

3.1.3. A difusão da globalização pela movimentação física de pessoas em espaços domésticos	12
---	----

4. A movimentação da globalização política.....	13
--	-----------

4.1 Estado e Estados-nação e organismos internacionais - A soberania em evidência	13
---	----

4.1.1. Estado e Estados-nação	13
-------------------------------------	----

4.1.2. As forças globais sobre os Estados e Estados-nação.....	14
--	----

4.2. Os múltiplos olhares sobre os organismos internacionais a sua relação com os Estados e Estados-nação: Adesão ou intromissão?	18
---	----

CAPÍTULO 2- Globalização na legislação – Influências homogêneas dos organismos internacionais?20

1. Introdução.....	20
2. As legislações	21
2.1. A legislação educacional	22
2.1. 1. Legislação educacional reguladora	23
2.1.2. Legislação educacional regulamentadora	24

3. Regulação e legalização da educação em âmbito global25

CAPÍTULO 3 - Gestão, democracia e gestão democrática escolar 29

1. Introdução 29	
2. Gestão e democracia – Breve discussão.....	29
2.1. De onde vem a gestão?	29
2.2. Gestão e direção	30
2.3. De onde vem a democracia?.....	31
3. A gestão democrática – Os olhares e os seus conceitos.....	32
4. Aspectos comuns da gestão democrática.....	33
4.1. Descentralização	34
4.2. Participação.....	35
4. 3. Autonomia	37

CAPÍTULO 4 - A gestão democrática escolar globalizada/legalizada – No Brasil e em Portugal39

1. Introdução.....	39
2. O processo histórico e político da gestão democrática no Brasil.....	40
2.1. Gestão escolar democrática brasileira - Tendência homogênea sob o controle do Estado	43
3. O processo histórico e político da gestão democrática em Portugal.....	44

3.1. Gestão escolar democrática Portuguesa: legalizada/institucionalizada.....	45
--	----

PARTE II – METODOLOGIA DO ESTUDO

CAPÍTULO 1 - A metodologia do estudo - Descrevendo o percurso48

1. Introdução	48
2. O enquadramento da pesquisa	48
3. O percurso da pesquisa	49

PARTE III – A ANÁLISE DO OBJETO DE ESTUDO

CAPITULO 1 - A análise dos textos legais..... 53

1.Introdução.....53

1.1. A organização legal/política/hierárquica dos sistemas de ensino Brasil e Portugal	54
--	----

1.1.2. A organização brasileira	54
---------------------------------------	----

1.2. A organização portuguesa	56
-------------------------------------	----

2. O princípio da gestão nas escolas brasileiras e portuguesas..... 57

2.1. Princípios organizativos da gestão democrática nas escolas	59
---	----

3. A organização da gestão democrática nas escolas brasileiras e portuguesas61

3.1. Instrumentos de organização da gestão democrática	63
--	----

4. Composição da gestão democrática.....64

4.1. Da escolha dos diretores.....	64
------------------------------------	----

4.2. Dos órgãos colegiados	68
----------------------------------	----

5. Objetivos da gestão democrática71

Considerações finais74

Limitações e contribuições 79

Bibliografias79

Documentos e Sites..... 83

Índice

Siglas

AL – Alagoas	
BM – Banco Mundial	
Bid – Banco Interamericano do Desenvolvimento	
CEE – Conselho Estadual de Educação	
Comed – Conselho Municipal de Educação	
CNE – Conselho Nacional de Educação	
CF – Constituição Federal	
CR – Constituição da República	
DL – Decreto-Lei	
DRE – Diretoria Regional de Ensino	
FMI – Fundo Monetário Internacional	
LBSE – Lei de Diretrizes e Bases de Ensino	
LDBEN – Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional	
MEC – Ministério da Educação e Cultura	
MEC – Ministério da Educação e Ciência	
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	
PNE – Plano Nacional de Educação	
PDE – Programa de Desenvolvimento da Escola	
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola	
Semed – Secretaria Municipal de Educação	
SEE – Secretaria Estadual de Educação	
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura	

Índice de quadros

Quadro 1: Perspectivas sobre autonomia escolar	38
Quadro 2: Lista da legislação pesquisada	50
Quadro 3: O princípio geral da gestão escolar	58
Quadro 4: Princípios organizativos da gestão democrática nas escolas	60

Quadro 5: Organização da gestão democrática	62
Quadro 6: Instrumentos de organização da gestão democrática	63
Quadro 7: Aspectos da escolha do diretor escolar	66
Quadro 8: Aspectos dos órgãos colegiados	69
Quadro 9: Objetivos da gestão democrática	71

Índice de figuras

Figura 1-Representação idealizada da participação escolar	35
Figura 2- Representação vivenciada da participação e da autonomia escolar	36
Figura 3 Estrutura organizacional dos sistemas de ensino brasileiro	55
Figura 4: Estrutura organizacional do sistema de ensino Português	56

1. Introdução

O mundo vê-se sob a pressão do estreitamento territorial, uma planar denominado de processo de globalização (Friedman, 2005). Este processo encontra respaldo nos meios de comunicação como no movimento de pessoas no planeta (Almeida, 2006; Azevedo, 2007; Friedman, 2005). Percebe-se subentendida motivação para que o ser humano não coloque-se apenas em seu habitat, mas que englobe-se com o mundo e com outras pessoas. Assim há forte tendência à homogeneização social, cultural e político, desencadeando na educação, intrínseca a essas três dimensões (Azevedo, 2007). O movimento global proporciona uma educação cada vez mais com políticas estatais homogêneas (Azevedo, 2007), incidindo sobre os Estados fragilização quanto sua autonomia frente ao gerencialismo de organismos internacionais e de países hegemônicos (Krawczyk, 2008; Marinis, 2008). Estas instituições sob o poder de indicadores e comparações tendem a proporcionar a elaboração de legislação educacional semelhante entre países.

Uma área específica onde há influências mais evidentes e reguladas por normativos legais é a gestão escolar no ensino básico. Os sistemas de ensino em diversos lugares do mundo adotaram a gestão escolar com a participação da comunidade e descentralização dos recursos financeiros e administrativos, visando a autonomia das ações das escolas. Essa é a realidade tanto no Brasil como em Portugal. Nessa perspectiva, este trabalho a partir da abordagem qualitativa (Amado, 2009; Carrancho, 2005) objetivou a análise documental (Cardoso, Alarcão, & Celorico, 2010; Esteves, 2006) nas legislações dos dois países, onde estabeleceu-se análises/comparações entre elas (Martins, 2011; Schneider & Schmitt, 1998) considerando as categorias **princípios, organização, composição e objectivos** quanto a gestão democrática escolar. Além disso, estabeleceu-se reflexões frente às influências do processo de globalização nas legislações e, conseqüentemente, nas escolas.

1.1. Razões da escolha do tema

A globalização e gestão escolar democrática estão a todo tempo em constantes mudanças e movimentos. Aquela primeira está em toda parte, cabendo em quase todos os temas e proporciona dinâmica de mudanças na segunda, em geral por força de normativos legais. Os normativos em educação são assunto de meu interesse como inspetora educacional do sistema de ensino do Estado de Alagoas-Brasil. Há dez anos na função venho percebendo que a gestão democrática é cada vez mais na educação brasileira “amarrada por

normativos”. Mas, nem sempre eles são objetos de estudo nas constantes formações continuadas para os interessados na área. Nestes momentos nem sempre reflete-se sobre as razões de sua implantação, a que de fato se destina, além de introduzir a comunidade dentro da escola como necessidade em atendimento às formalidades burocráticas (preceituadas em leis) para o recebimento dos recursos financeiros. Ressalte-se que no Brasil, nas redes de ensino onde há eleição para diretores, este processo confunde-se com a própria gestão democrática (Paro, 1996).

No intuito que vai ao encontro de minhas reservas quanto a formatação da gestão democrática instituída, as razões deste estudo localizam-se em analisar as legislações do Brasil e Portugal, verificando influências do processo de globalização sobre elas. Assim, tenho a intenção de refletir se esta gestão democrática trata-se de um projeto local em prol da escola pública brasileira e/ou portuguesa, ou, se é um projeto “legal” pensado a nível mundial com propósitos capitalista para escola.

1.2. Apresentação do problema/objeto de estudo

A gestão democrática escolar é assunto constante nas agendas dos governos. Portugal não tem cinco anos de homologação do Decreto-lei 75/2008 e já se esta elaborando outro para o substituir¹. No Brasil a situação não é diferente. Nas redes de ensino onde há eleição para diretores escolares é comum alterações a cada eleição. Essas reformulações criam certa inquietação quanto a mudar para que? Para quem? A favor de que ou de quem? Daí vê-se as organizações internacionais todo ano a divulgar os seus indicadores que, se alastram muito rapidamente com o movimento de pessoas e meios tecnológicos, proporcionado pelo processo de globalização, sendo difundidos pelos Estados servindo de base para as reformulações dos textos legais.

Esta dissertação centra-se na globalização e gestão escolar. O objeto de estudo radica-se na legislação vigente brasileira e portuguesa que trate da gestão democrática escolar. Para tanto, serão consideradas as categorias princípios, organização, composição e objetivos.

¹ CF *site* <http-legislacao.min-edu.pt> do Ministério da Educação português.

1.3. Questões de investigação

Considerando o avanço da globalização e os reflexos dela nas legislações educacionais, incidindo na gestão escolar de forma local e global, instigamos: O que dizem as legislações do Brasil e de Portugal no que concerne a gestão escolar? Quais os significados de seus textos para as escolas públicas frente ao processo de globalização?

1.4. Estrutura da dissertação

Esta dissertação organiza-se, além da introdução geral, conclusão e referências, em três partes. Cada uma com números específicos de capítulos. Assim, a primeira parte é constituída por quatro capítulos. No primeiro, **A globalização – um movimento histórico e contemporâneo**, faremos uma discussão sobre a globalização, verificando origem, conceitos, os efeitos, múltiplos olhares sobre ela, e ainda, a sua movimentação e difusão social, cultural e política, onde discutiremos a perda da soberania dos Estados, sob a influência reguladora de organismos internacionais. No segundo capítulo denominado **Globalização na legislação – influências homogêneas dos organismos internacionais?** Faremos reflexão sobre a regulação do Estado sob o comando das forças externas e influências na elaboração da legislação dos países. No terceiro, **A gestão, democracia e gestão democrática escolar**, discutiremos a origem e conceito de gestão, democracia e gestão democrática. Também verificaremos aspectos comuns que constituem o modelo da gestão democrática nas escolas brasileiras e portuguesas. No quarto e último capítulo intitulado **A gestão democrática escolar globalizada/legalizada no Brasil e em Portugal**, com base nos normativos e nas referências bibliográficas, incidiremos breve estudo sobre o processo político e histórico da gestão democrática nos dois países.

A segunda parte trata-se exclusivamente da metodologia do trabalho. Neste capítulo exporemos o enquadramento e desenvolvimento da presente pesquisa. Já na terceira parte, consta da análise do objeto de estudo. Compõe-se por um capítulo intitulado **A análise dos textos Legais**. Com base na legislação e documentos oficiais emitidos em âmbito nacional nos países em questão, exporemos os resultados das análises textuais incididos nas legislações.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1

A globalização – Um movimento histórico e contemporâneo

1. Introdução

Neste primeiro capítulo faremos uma discussão sobre a globalização, verificando a sua origem, os seus conceitos e os múltiplos olhares sobre ela, bem como os seus efeitos e os encaminhamentos decisivos acerca das mudanças sociais e culturais que desencadeiam na educação.

A globalização enquanto termo, pela dimensão que vem ganhando na contemporaneidade, tanto em razão de sua abrangência como em razão dos diversos estudos, já pode ser considerada um pouco datada, tendo surgido novas denominações como transnacionalidade, mundialização, glocalização, etc. Mas é com a palavra (globalização) que desenvolveremos este trabalho, por ser ela, a árvore genitora dos outros ramos que agregaram-se a este fenômeno ou processo global.

Notemos que a globalização na sociedade ora é considerada *fenômeno*, ora *processo*, não sendo bem definido o termo agregado a ela. Uns a compreendem como *fenômeno* (Dale, 2004), outros, como *processo* (Gorostiaga & Tello, 2011). Há um terceiro grupo que usa os dois codinomes (Azevedo, 2007; Krawczyk, 2005). Nesta dissertação, optaremos apenas por um dos dois. Para tanto, consideramos importante justificar a escolha sob uma rápida análise do que seria *fenômeno* e *processo*.

Originário da palavra grega *phainomenon*, fenômeno é entendido por Aurélio (2011) como “fato de natureza moral ou social; Tudo que se observa de extraordinário no ar ou no céu; O que é raro ou surpreendente; Pessoa ou objeto com algo anormal ou extraordinário”. Já para a filosofia, “fenômeno é uma coisa e uma qualidade, uma relação, um estado de coisas, um acontecimento” (Mautner, 1997, p. 398). Se observarmos bem, perceberemos que a palavra fenômeno não possui significado único, podendo ser empregada em muitas

situações. Neste caso, atribui-se bem mais aos fatores físicos e naturais imprevisíveis, bem como, eventualmente em referências a coisas e pessoas como algo extraordinário.

A palavra processo deriva do latim *procedere*. Ainda conforme Aurélio (2011) “indica a ação de avançar, ir para frente (pro+cedere). Pode ter os mais variados propósitos: criar, inventar, projetar, transformar, produzir, controlar, manter e usar produtos ou sistemas”. Note-se que tanto a palavra fenômeno como processo, aplicam-se em várias áreas. Pode dizer-se processo ou fenômeno, entre outros, educacional, aprendizagem, judicial, social, no entanto, a conotação da ação apresenta-se diferente. Diante disto, por compreendermos que a globalização não se apresenta como algo tão imprevisível, mas como “*movimentação*” que está para transformar, controlar e usar os sistemas, neste caso, dos Estados, optaremos pela palavra “*processo*”, durante as discussões apresentadas neste trabalho.

2. Globalização – Surgimento e conceitos

Mesmo aqueles que não atenham-se a debruçar-se sobre o assunto, não encontram muitas dificuldades em estabelecer ideias em que o termo globalização tenha relação com o mundo, com movimentações globais de pessoas e coisas. A palavra globalização traz, por si só seu significado. Etimologicamente, não traz qualquer complexidade. Pelo contrário, ela se complexifica pelas múltiplas possibilidades de diversificações que o termo pode denotar, variar e adentrar. Talvez seja por isso que vem recebendo diversos conceitos desde que foi criada pelo americano Theodore Levit e adotada pelo japonês Kenichi Okmae (Almeida, 2006). Notemos inclusive, que o nascimento do termo denota a dinâmica que o nome (globalização) encerra, pois, nasceu de um lado do mundo e fora adotado do outro, e depois, como epidemia, se movimentou por todo o planeta, sendo motivo de debates e estudos dos mais diversos.

Friedman (2005) compreende o processo de globalização em três etapas: 1) As descobertas do Novo Mundo pelo Velho Mundo iniciada com Colombo em 1492, estendendo-se até 1800. Período que considera uma redução do mundo grande para médio. 2) Um dos focos, a revolução industrial e a criação das multinacionais, compreendido no período de 1800 a 2000. Período que ele define o mundo reduzido de médio para pequeno. 3) Um dos fatores são os recursos tecnológicos, proporcionando o estreitamento dos espaços e derrubando

barreiras territoriais. Iniciado em 2000 até os dias atuais. Neste período o mundo de pequeno passou a ser minúsculo, aplainando-se o terreno.

Como vemos, a globalização poderia não ter nome, mas já existia há muitas gerações. Contudo, o processo evidenciou-se mesmo nas últimas décadas vindo a se fortalecer além do avanço tecnológico, com a abertura dos mercados (Azevedo, 2007; Barroso, 2003a, 2009; Krawczyk, 2002a, 2005, 2008; Marinis, 2008; Teodoro, 2003). O mercado no processo de globalização, causa um “surpreendente e constante enfraquecimento dos constrangimentos dos espaços e do tempo nas interconexões planetárias” (Azevedo, 2007, p. 18).

2.2. A globalização - Interconexões planetárias

As interconexões planetárias são muito evidenciadas por autores (Azevedo, 2007; Barroso, 2005, 2009). Neste sentido, Gorostiaga e Tello (2011, p. 366) dizem que vivemos “una etapa caracterizada por niveles de interconexión global nunca antes experimentados en lo político, lo económico y lo cultural.” Há quem diga que a tendência é o aumento delas, uma vez que são parte do processo da globalização cujo retrocesso não se efetivará (Almeida, 2006). Assim, Charlot (2007, p. 134) é da opinião de que um retrocesso neste processo de interconexões globais poderá gerar “uma crise econômica mundial”. Deste modo, sob a concepção de “aldeia global” e/ou simplesmente “mundo plano”, há a ideia de que o planeta não pode ser mais visto como territórios separados em nível de Continentes ou de Estados.

2.3. Globalização – Os vários olhares

Os estudos sobre globalização se apresentam como os mais diversos, adentrando áreas que superam a sua origem econômica. O Processo se alargou tanto que não existe área nem lugar que se dê o privilégio de ignorá-lo. A forma, a perspectiva, o olhar, o sentimento a racionalidade, a aceitação e a rejeição é que são diferentes. Se para Almeida (2006) o processo de globalização é irreversível, para Marinis (2008, p. 30) não é, sob o argumento “que não se trata de um processo que se intensifica e avança segundo uma lógica própria”.

Azevedo (2007) parece discordar deste autor quando a concebe como fenômeno que avança sem ninguém ver claramente, mas que sente-se e vivencia-se na sociedade nas mais diversas situações no mundo.

Geralmente os olhares se dividem em três grupos: Aqueles que são a favor da globalização e seus efeitos neoliberais; aqueles que são determinantes contra o processo, e lutam pelo seu fim, e por último, os que consideram possível viverem com a globalização, podendo tirar vantagem dela em prol de uma sociedade mais justa (Charlot, 2007).

Os diversos olhares sob a globalização também incidem quanto ela ser ou não homogênea. Mesmo que a maioria dos autores afirmem que ela tenha essa tendência, há autores que não concordam.

2.4. A globalização e homogeneização

Não é difícil encontrar autores que indiquem a globalização como uma tendência homogênea. Barroso (2003a) é um deles e compreende-a como “contaminação” tendenciosa a homogeneizar-se em todos os países. Gorostiaga e Tello (2011, p. 377), apresentam-na sob sete perspectiva, entre elas, a **Crítica Normativa**, que segundo os autores:

La globalización es vista como un proceso hegemonizado por los organismos multilaterales financieros, expresando los intereses de elites internacionales y locales através de políticas neoliberales y neoconservadoras. Estas políticas, sostiene el texto, incluyen la liberalización económica, la privatización de las empresas estatales y la desregulación laboral.

Silva (1999) admite a possibilidade da homogeneização da globalização, mas, se enquadrando no grupo que acredita ser possível aproveitar-se dela em prol de um bem comum, afirma não ser a globalização uma fatalidade, havendo possibilidade de oposição. Para tanto, o autor refere-se à realidade da cidade de Porto Alegre/Brasil, como exemplo de resistência aos indicadores globais. Frente ao que ocorre neste estado brasileiro também é comentado por Charlot (2007) que afirma um ser “movimento que aceita a abertura mundial, sem por isso concordar com a lógica neoliberal da globalização” (129).

Outro autor que vê o processo da globalização como homogeneização, principalmente no que tange a educação e aspectos culturais e sociais é Azevedo (2007). Já Dale (2004) foi o único autor identificado neste estudo que não concorda que haja homogeneização de concepções globais. Ele é da opinião que a globalização não se dá de forma homogênea, considerando algumas particularidades próprias dos países.

Notemos quão discrepantes são os olhares sobre o tema. Isto talvez esteja relacionado ao que podemos chamar de posicionamento ideológico, e ao que podemos observar, uma certa subjetividade. Ao que parece, a compreensão da globalização vai depender da história de vida, das concepções políticas, sociais e humanas que uma pessoa tenha construído ao longo de sua existência. E como não poderia deixar de ser, questões relacionadas aos aspectos econômico-financeiro-político em que está respaldada, trazem uma carga de subjetividade e de relatividade muito grandes. Deste modo, o que pode ser muito para um, pode não ser para o outro. O que pode ser prejudicial para uns, pode não ser para outros. Como já dito, a história de vida e os conceitos adquiridos é que pesarão no fim do entendimento.

3. A globalização além da dimensão econômica

Se há divergências quanto ao modo de ver a globalização, o mesmo não ocorre quanto ao seu conceito. Os autores, (mesmo que cada um a seu modo, indiquem dimensões e áreas afins, outros além), são unânimes no entendimento de que já não se encontra apenas no campo econômico, o berço de seu nascimento. Como aponta Azevedo (2007) a globalização deve se considerada como geradora de “novos (des)equilíbrios internacionais, mas que ultrapassa muito uma dimensão econômica restrita” (p. 20).

Desta maneira, Dale (2004), defende ser a globalização um “conjunto de dispositivos políticos-econômicos para a organização da economia global conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista mais do que qualquer outro conjunto de valores” (p. 436). E complementando, reforça ser a globalização “um fenômeno político-econômico, e não só puramente econômico” (Dale, 2004, 437). Afonso e Ramos (2007) dizem ser a globalização um processo de integração crescente da economia mundial, dos sistemas

financeiro, do comércio e, progressivamente da sociedade. Parecendo concordar com estes autores, Charlot (2007) compreende a globalização antes de tudo, um processo socioeconômico.

Marinis (2008) e Azevedo (2007) compreendem a globalização como fenômeno multidimensional. O primeiro pelos aspectos relacionados à política, à cultura e questões sociais, já o segundo, destaca ainda a economia e a ideologia. Com relação à esta segunda, Azevedo (2007) diz que a globalização, “possui uma poderosa força persuasiva, que dispensa e aniquila argumentos, repetindo *slogans* até à exaustão e escondendo continuamente os seus múltiplos sentidos” (p. 20).

Para Afonso e Ramos (2007) a globalização além de multidimensional possui também várias expressões e consequências. Caminhando para estas últimas questões, podemos nos deter em Krawczyk (2005) ao afirmar que ela trata-se de transformações na sociedade e vai além do sentido econômico, atingindo o aspecto pessoal, quando “afeta os comportamentos e modo de vida; e, ao mesmo tempo... fragiliza o indivíduo, que vê desmoronar as antigas formas de coesão social” (p. 803).

Pelo que vemos, a globalização é então uma realidade radicada na base econômica que adentrou os territórios mundiais, e vem só ganhando força através do movimento financeiro, quer seja de produtos, quer seja das empresas ou das pessoas. Compreende-se esse movimento como fator preponderante no surgimento das outras dimensões acima citadas. Não podemos perder de vista que todas as dimensões existentes, entre outras, cultural, social e política, não se fizeram senão por questões econômico-financeiras. Até porque, conforme Azevedo (2007)

Por globalização, os discursos dominantes e mais comuns entendem o crescente fenômeno de interdependência das economias e dos mercados a nível mundial, espaço de conflitos e de crescida competitividade no seio da economia de mercado, cujos efeitos se estendem a todas as áreas sociais (p. 14).

Diante do exposto, consideramos conveniente realizarmos reflexões sobre efeitos da globalização nas dimensões social, cultural e política, vendo a difusão destas pelo movimento de pessoas e pelo movimento de concepções e comparações.

3.1. A movimentação de pessoas – Globalização social e cultural

É patente que os meios tecnológicos transformaram-se em fatores incisivos na fortificação da globalização por serem “instrumentos que permitem o aumento de fluxos de capital (internet, televisão, satélites) ... o que leva a uma relativa homogeneização de cultura e padrões de comportamento nas sociedades” (Almeida, 2006, pp. 14-15). Provocam no ser humano um querer global ou um querer ser global, já que “existe um certo fascínio e uma atracção cultural em torno do que é mundial e global, como também, os produtos globais, os discursos globais, quaisquer enunciados globais” (Azevedo, 2007, p. 19) atrai o ser humano enquanto ser social.

É sabido que a política de comparações compõem o processo de globalização. Com elas divulga-se as condições sócio-político-econômicas dos países, conforme afirmam, entre outros, Azevedo, 2007; Ball, 2004; Barroso, 2003a; Krawczyk, 2002 e Marinis, 2008. As referidas comparações além de estabelecerem uma explícita incitação de disputas entre os países podem também deflagrar desigualdades sociais e econômicas. Ressaltando a existência de países ricos e pobres, logo, as condições de vida nestes últimos evidenciam-se enquanto processo de globalização através do “desemprego massivo e o crescimento das desigualdades sociais e da exclusão” (Azevedo, 2007, p. 14). Considerando essas situações como processos que apontam para fenômenos de fragmentação e estratificação, Gorostiaga e Tello (2011), confirmam que determinados “grupos y regiones sufren una creciente marginalización y en que los conceptos de "centro" y "periferia" cobran nuevas implicâncias” (p. 370).

Não se pode afirmar que as desigualdades e problemas sociais sejam questões atuais, mas muitos concordam que a globalização proporcionou um grande crescimento destes problemas, não só nos países subdesenvolvidos e pobres, “mas também no mundo dito desenvolvido” (Almeida, 2006, p. 51). A busca de melhores condições não se dá apenas em contexto internacional, mas doméstico(nacional), como ainda grupal ou individualmente, físico ou virtualmente, tudo sob um certo chamando universal. Neste caso, cabe “destacar a miscigenação entre povos devido aos fenômenos de migração acrescida, à divulgação mundial de informações através de imagens audiovisuais e a internet. A ampla difusão de produtos culturais” (Charlot, 2007, p. 134). A miscigenação torna-se imprevisível e “aumenta o fosso da desigualdade econômica, social e cultural”,

(Macedo & Bartolomé, 1999, p. 11) tornando-se agente de difusão do processo de globalização já que este, “influencia de modo incisivo e alargado os modos de pensar e de agir” (Azevedo, 2007, p. 19). Nesta dinâmica de movimento os seres humanos se apropriam de outro idioma ou dialeto, têm acesso a produtos de outras localidades (nacional ou internacional), como também, adquirem e transmitem outra cultura, alterando o seu comportamento e proporcionando a alteração do comportamento do outro. É desta forma que o processo global além de social se enquadra como globalização cultural. Neste sentido, compreendemos a difusão da globalização feita por pessoas sob a alavanca da economia e numa perspectiva homogeneizante nas mais diversas áreas, em três movimentações: Física de pessoas, não física de pessoas e física de pessoas em espaços domésticos.

3.1.1. A difusão da globalização pela movimentação física de pessoas

Se a globalização, como vimos antes, foi iniciada pelos colonizadores, agora são os ex-colonizados, informados pelos meios de comunicação e pela política de comparações que adentram os territórios dos ex-colonizadores em busca de melhoras econômicas. Participando da sociedade, direta ou indiretamente, partilham a sua carga cultural social, política e ideológica, contanto, a cultura dos dominantes ainda prevalece neste processo.

A invasão nestes dias contemporâneos e globalizados pode-se fazer ao inverso. Não é mais preciso que povos dominantes (de maior poder econômico), adentrem às terras dos dominados (de menor poder econômico), para impor a sua cultura e o seu modelo social. Cada vez mais os dominados adentram os territórios dos dominantes, deflagrando-se uma guerra cultural e com ela a criação de uma linguagem ideológica (Macedo & Bartolomé, 1999), dando vazão à cultura homogênea do dominante. Com a dinâmica do processo de globalização o ir e o vir tornam-se cada vez mais propensos a realizarem-se de maneira, que o modo de agir e pensar adquiridos possa não fazer-se mais apenas em um local.

Se quando Freire (1987, p. 86) definiu invasão cultural “penetração que fazem os invasores no contexto cultural dos invadidos, impondo a estes a sua visão do mundo, enquanto lhes freiam a criatividade, ao inibirem sua expansão”, se reportava às referidas expedições e aos colonizadores territoriais enquanto processo físico, não sabia que ela caberia perfeitamente

no novo processo de movimentação não física de pessoas provocada pela globalização e acelerada pelo mesmo motor, o financeiro.

3.1.2. A difusão da globalização pela movimentação não física de pessoas

Os meios tecnológicos fazem a mediação do processo da movimentação de pessoas pela forma não física. E neste em particular, os costumes e modos de vida de outros povos migram através dos referidos meios, quer seja por divulgação de produtos, quer pelo modelo de sociedades, como também, pelo desenvolvimento de trabalhos terceirizados. Como ocorrem aos indianos (Friedman, 2005).

Se antes a invasão se dava por vias territoriais, hoje o caminho é mais fácil e mais barato, além do mais, simples e quase imperceptível, pois, o foco não é mais as terras e sim, o capital humano. E desta vez desnecessário se faz o chicote e a violência física. A violência é silenciosa e fisicamente não dolorosa no sentido de castigo. Ela é moral, social e cultural, e escraviza não só pela necessidade econômica do dominante, mas também do dominado.

3.1.3. A difusão da globalização pela movimentação física de pessoas em espaços domésticos

Os mecanismos criados entre os Estados no sentido de estreitarem as distâncias entre eles, quer seja a nível de continentes ou de blocos de acordos econômicos, tais como os países na União Europeia e os países do Mercosul, os quais permitem pessoas da região e imigrantes legalizados transitarem sem maiores burocracias. Isto provoca a movimentação de pessoas físicas, considerada por nós como espaços domésticos e portanto, propensos às alterações de comportamentos como a difundir, de certo modo, uma cultura homogênea.

Azevedo (2007) destaca como intenções nesta linha projetos na ordem educacional, o Erasmus, iniciados na década de oitenta do século passado. Não podemos deixar de ignorar também os incentivos de bolsas de estudos entre Brasil e Portugal. Percebamos quanto esta movimentação sócio-cultural desencadeia mais estritamente na área educativa. Os estudantes, mesmo sem querer poderão ser disseminadores de possíveis intenções e

concepções globais das diversas áreas em que desenvolvem os seus estudos. Desta maneira, a educação, área intrínseca às movimentações, é atingida, sobretudo, no âmbito político.

4. A movimentação da globalização política

Dado o complexo contexto global, as políticas dos Estados são apontadas como aquelas que sofrem influências externas. Assim, este subtítulo se deterá em três aspectos que conforme Azevedo, 2007; Gorostiaga e Tello, 2011; Krawczyk, 2002, 2005, 2008; Teodoro, 2003, caracterizam a globalização política. São eles

- a) Perda de soberania do Estado e Estado-nação;
- b) Análises comparadas das políticas a nível internacional como forma de resolução dos problemas locais;
- c) Influência de organizações internacionais sobre organizações nacionais.

É consenso que há intromissão da globalização na soberania dos Estados e Estados-nação provocando-os a uma progressiva alteração na gestão dos órgãos públicos. Sobre esta intromissão e respectiva adesão dos Estados há também múltiplos olhares sobre o processo da globalização na dimensão política. Para Krawczyk (2002, p. 45) o debate que sustenta essa dimensão “tem o termo *concertación* (pactos) como palavra de ordem”. Gorostiaga e Tello (2011) entendem que os Estados “sin abdicar completamente su poder y articulando diferentes respuestas frente a la nueva configuración del sistema mundial, se ven crecientemente forzados a aceptar instancias internacionales que los limitan” (p. 372). Como parece ser, tudo que envolve o processo de globalização radica-se em aspectos ideológico-subjetivos, já apontados nesta dissertação e que veremos mais a seguir.

4.1 Estado e Estados-nação e organismos internacionais – A soberania em evidência

4.1.1. Estado e Estados-nação

Estado e Estado-nação não podem ser vistos no mesmo patamar político. Eles apresentam conceitos, prioridades e competências diferenciadas. Assim, “são realidades diferentes, por

vezes com procedências, sequência, percurso e protagonismos muito distintos” (Afonso & Ramos, 2007, p. 80). Nesta linha, Bresser-Pereira (2004) compreende Estado-nação como “instituição soberana que serve de base para o Sistema Global em que vivemos. Dentro de cada Estado-nação temos sempre uma sociedade” (p. 2). Note-se que o Estado-nação refere-se ao que denominamos de país, Estado nacional, ou nação, portanto, está para o que podemos considerar território enquanto sociedade, um país e seu povo com suas particularidades sociais e culturais. Note-se também que o Estado está contido nesta nação e relacionam-se entre si, mas as suas funções não são as mesmas dentro da organização do sistema social e político. Como afirmam Afonso e Ramos (2007) também “não são consensuais os seus significados e atributos” (p. 78).

Já Maquiavel (1996, p. 13) referia que “todos os governos que tiverem e têm autoridades sobre os homens são Estados e são ou repúblicas ou principados.” Há quem afirme ser esta a primeira definição dada ao Estado. Notemos que ela se faz direta, relacionando o Estado com o poder dominante do governante sobre os cidadãos (tratado por homens).

Na compreensão de Bresser-Pereira (2004, p. 3), o Estado “é uma organização com poder extroverso sobre a sociedade que lhe dá origem e legitimidade.” Neste entendimento, vê-se o Estado do ponto de vista democrático que, no sentido de reciprocidade dá apoio à sociedade e também precisa dela para se legitimar. O Estado é ainda na opinião de Bresser-Pereira (2004) “instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade. É a forma através da qual a sociedade busca alcançar seus objetivos políticos fundamentais: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem-estar, e a justiça social” (p. 3).

A grande questão paira em como o Estado conseguirá desenvolver esses objetivos preservando a sua identidade tradicional, considerando a existência da força global para que os mesmos desenvolvam ações sócio-político-econômica cada vez mais numa linha homogênea (Azevedo, 2007; Barroso, 2003a; Teodoro, 2003).

4.1.2. As forças globais sobre os Estados e Estados-nação

A existência da tendência homogênea sobre as políticas diretivas dos Estados é “uma mudança contemporânea mais saliente no domínio das relações econômicas e políticas” no entender de Antunes (2005, p. 38). Neste sentido Marinis (2008) nos diz:

No que tanque aos aspectos políticos da globalização, houve recentemente mudanças relevantes no sistema interestatal. Os Estados hegemônicos e os organismos internacionais que eles controlam reduziram a soberania dos países semiperiféricos e periféricos. ... Este bloco impõe suas decisões sem haver sido eleito ou designado pelos demais Estados do mundo (p. 28).

Como podemos perceber, há duas forças de controlo global, os Estados hegemônicos (aqueles considerados ricos e desenvolvidos) e os organismos internacionais (instituições em geral financeiras). Os primeiros possuem um certo poder de definir as ações político-social-econômicas globalmente, indo preferencialmente em direção aqueles países de menor poder econômico, inferindo o modelo considerado correto a ser desenvolvidos por estes Estados. Para essa disseminação do que se considera correto, os países hegemônicos usam a força de seus mecanismos institucionais internacionais que asseguram a implementação deste modelo.

Assim, radica-se o gerencialismo global, a “realocação do poder de gestão econômica dos Estados-nação para as instituições globais” (Teodoro, 2003, p. 84) e se faz, geralmente, pelo viés das amarrações do mercado econômico-financeiro mundial. De acordo com Teodoro (idem) edifica-se nos seguintes “mandamentos”:

1. Disciplina fiscal
2. Prioridade nas despesas pública
3. Reforma fiscal
4. Liberalização financeira
5. Taxas de câmbio
6. Liberalização do comércio
7. Investimento estrangeiro direto
8. Privatização e direitos de propriedades.

Pelo que percebe-se, os países considerados de semiperiferia e periferia, encontram-se em situação de extrema delicadeza no sentido de aderir ou não aderir aos “mandamentos”. Diante disto, estes Estados, cada vez mais correm o risco de submeterem-se às políticas direta em “função de seu papel em aumentar a competitividade econômica por meio do desenvolvimento das habilidades, capacidades e disposições exigidas pelas novas formas econômicas de alta modernidade” (Ball, 2004, p. 1109).

Os organismos referidos são, entre outros, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), o Banco Interamericano do Desenvolvimento (Bid), o Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Banco Mundial (BM). Estes, além das publicações de seus relatórios e revistas, investem em grandes eventos internacionais como políticas de disseminação de seus estudos comparados contando os seus indicativos, sobretudo, para a educação. Aos dois últimos será dada mais atenção neste trabalho, por serem eles os principais “responsáveis” pelo desenvolvimento sócio-econômico-político em Portugal e Brasil, respectivamente.

Neste contexto, Portugal é considerado por Teodoro (2003), como país de periferia europeia e por essa razão, complementado com Almeida (2006, p. 45), “tem mais dificuldades em fazer valer seus interesses e as suas posições” mediante as concepções globais disseminadas, cedendo assim, às políticas e concepções de organismos internacionais, como a OCDE, organização que congrega, em sua maioria, “países capitalistas mais desenvolvidos e cuja função é a de fornecer aos estados-membros orientações para as respectivas políticas econômicas e de investimentos” (Mesquita, 2000, p. 58). E ainda, “explicitamente criada para promover a economia de mercado” como também é sustentada por países, no “caso, recebe 25% do seu orçamento dos Estados Unidos”, conforme afirma Charlot (2007, p. 133).

As influências deste organismo se estendem na Europa, América e no Pacífico Ocidental (Azevedo, 2007). Tem como poder de disseminação de suas propostas os relatórios anuais *Education at a Glance*², onde estabelece comparativos entre os países que compõem o seu bloco, bem como, faz comparações entre aqueles que não estão incluídos, mas, lhe fornece informações, como o Brasil, desde 2000 (Banco Mundial, 2010).

O Brasil, como país hoje considerado emergente, ocupando o 6º lugar no ranking econômico e o 36º no desenvolvimento humano, está propenso também a seguir ou servir-se do bloco tratado por Marinis (2008). Neste caso, o BM tendo missão de combate à pobreza a longo prazo (Charlot, 2007), é quem “dá as cartas”, sob o domínio do controle financeiro (Krawczyk, 2002; Krawczyk & Vieira, 2006; Monlevade & Silva, 2000). O BM enquanto organismo das Nações Unidas da América,

² O referido relatório *Education at a Glance* is the product of a long-standing, collaborative effort between OECD governments, the experts and institutions working within the framework of the OECD's Indicators of Education Systems (INES) programme and the OECD Secretariat (OCDE 2011, p. 3).

Na verdade, é um grupo constituído pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) mais quatro organizações a ele associados. É basicamente um banco, cuja função é emprestar dinheiro para amparar projectos de desenvolvimento, em particular na área da educação. ... Avalia os projectos que lhe são submetidos, de acordo com os seus próprios critérios, e também dá conselhos aos países que pretendem ter projectos financiados... pensa que a qualidade da educação é fundamental para lutar contra a pobreza, mas que não vem e nunca terá dinheiro público suficiente para desenvolver uma educação de qualidade. Daí o Banco Mundial conclui que é preciso dinheiro privado (Charlot, 2007, p. 133).

Nas últimas três décadas, vem disseminando a ideologia da modernização e realizando investimentos (Azevedo, 2007). Neste sentido, tanto Ball (2004) como Dale (2004), dizem que este organismo internacional tornou-se poderoso quanto financiamentos-empréstimos, conseguindo com isto, ter grande força sobre a regulação dos Estados, assim, o “financiamento do Banco Mundial influencia nitidamente as políticas e as prioridades nacionais” (Azevedo, 2007, p. 76), como as “organizações do sistema educativo que lhe está associado” (Mesquita, 2000, p. 110).

No relatório de dezembro de 2010 intitulado **Achieving world class education in Brazil: The next agenda**, o BM (2010) compara a educação brasileira com a de outros países tendo como parâmetro o relatório da OCDE. Aponta dados em geral negativos, bem como, prefere usar a expressão **speding** invés de **investment** quando do valor monetário empregado à educação no Brasil. Este pormenor tratado pelo Banco nos faz perceber uma certa indução de que o dinheiro estatal estaria sendo mal aproveitado, “impondo” a ideia da exemplificação de países onde a educação é “compartilhada” com o setor privado, como cabível.

A própria OCDE (2011) não esconde as reais intenções que estes organismos possuem quando o assunto são as políticas públicas para a educação no contexto globalizado, e assim, especifica:

In an increasingly global economy, in which the benchmark for educational success is no longer improvement by national standards alone, but the best performing education systems internationally, the role of the OECD has become central, providing indicators of educational performance that not only evaluate but also help shape public policy (p. 13).

Note-se o objetivo claro de moldar as políticas num contexto global no campo da educação. Este esforço direcionado a um movimento disseminador de concepções reguladoras sobre o sistema mundial de educação parece deflagrar na perda da soberania

Estatual, que nas palavras de Marinis (2008), “todos Estados-nação parecem ter em alguma medida haver perdido sua centralidade tradicional como unidade privilegiada de iniciativa econômica, social e política” (p. 28). O que diz este autor corresponde às discussões gerais em torno do assunto debatido amplamente por estudiosos da área. Pelo exposto até o presente, torna-se patente um movimento global no sentido de conduzir e difundir políticas aos Estados em todo o Planeta, tendo destaque para educação. A grande questão sobre a intromissão e adesão dos Estados centra-se sob os múltiplos olhares.

4.2. Os múltiplos olhares sobre os organismos internacionais a sua relação com os Estados e Estados-nação – Adesão ou intromissão?

A perda da soberania dos Estados pode ser um fato, mas, tanto a adesão como a intromissão do processo de globalização constante nos projetos dos organismos internacionais e concomitante dos países economicamente fortes pelos/nos Estados, Estados-nação, por hora, ainda é um ponto em andamento.

Almeida (2006) parece concordar que para os países de menor poder econômico, “uma das formas encontradas para aumentar a sua capacidade de intervenção é através da adesão às organizações internacionais, mesmo que signifique uma limitação voluntária da soberania tradicional” (p. 24). Para esta autora, os Estados teriam necessidade em aderir as intromissões externas, como se não tivessem outra escolha.

Numa ideia de que os Estados aderem às instituições muito menos pela necessidade ou pressão, mas por serem objetivos próprios no sentido de usufruir o que o bloco do domínio global possa oferecer, Teodoro (2003) afirma que os Estados enquanto “instituições nacionais abraçam os objetivos mundiais,” ou seja, fazem por livre e espontânea vontade, e ainda, o autor complementa que não estar “claramente compreendido porque os Estados-nação ainda existem, e os seus governos ainda fazem política” (p. 85).

Para Krawczyk & Vieira (2006), a globalização não é absorvida pelos países por um querer meramente voluntário, mesmo que tirem vantagens da situação, mas, por imposição, ditadas pelas políticas de comparações. Ao contrário a estas autoras, Bresser-Pereira (2004,

p. 8) entende as políticas disseminadas não estão para imposição, pois “instituições não se exportam,” se assim o for fracassaram, mas entende que importar-se, “porque assim, não apenas elas sofrerão as adaptações necessárias para se adequarem à realidade nacional, mas principalmente, elas ganharão a legitimidade de se tornarem propriedade de quem a importou”. O autor parece fazer das concepções internacionais objeto ajustável a quem ou onde, podendo ser consertado até que pareça novo ou adequado ao uso, causando ideia de ter sido obra dos que realizaram os acertos. Podemos deduzir certa indução para que a sociedade perceba a importação internacional como produção nacional.

Neste contexto, apesar de instituições internacionais se meterem nas políticas estatais, o Estado “não é uma mera vítima passiva de fenômenos que escapam ao seu controle” tendo que se dobrar ao processo de globalização, é o que defende Marinis (2008, pp. 31-32). Se partirmos do princípio de que o processo da “globalização não resulta de uma imposição de um país sobre o outro” (Teodoro, 2003, p. 87), podemos refletir, então, que mesmo não sendo desejo do Estado se apropriar dos ditos do bloco dominante eles se farão presentes, pois encontram-se imbricadas no mundo de forma sutil e, às vezes, invisíveis com seu “teor ideológico e a sua força de domínio” (Azevedo, 2007, p. 107) e, desde modo, países hegemônicos vêm nestas últimas décadas, “desempenhando papel preponderante adocção lenta, mas contínua, nação por nação, por imposição ou por cópia” (Azevedo, 2007, p. 32).

Independentemente da forma como ocorra o movimento da disseminação/homogeneização do processo de globalização no domínio sobre o Estado e a respectiva perda de soberania, a sensação de que estamos vivendo num tempo em que existe um querer de alguns em planar as nações em um único mundo com projetos homogeneizadores, está no ar e é sentida por todos. Contida neles está a educação, sobretudo, a escola. Esta área intrinsecamente aderida ao social, ao cultural e ao político é que talvez mais sinta o processo global, principalmente, por ter os modelos disseminados e as “ajustáveis” importações nos atos legais quando das reformas, trazendo em seu bojo qualidade e equidade numa proposta de gestão democrática. Continuemos os estudos abordando as legislações e educação, sem contudo, abandonar o processo de globalização.

CAPÍTULO 2

Globalização na legislação – Influências homogêneas dos organismos internacionais?

1. Introdução

Observa-se “uma posição homogênea na apreciação das reformas” (Krawczyk, 2002, p. 45),

cujos traços principais quase se decalcam de país para país. Simultaneidade da sua enunciação, são factores que evidenciam, desde logo, não só um relativo consenso ideológico entre políticas educativas nacionais de diferentes países, mas também um progressivo grau de padronização de estruturas organizativas e de modelos curriculares (Azevedo, 2007, p. 13).

As influências “íntegram os chamados efeitos da globalização” que regulam os Estados (Barroso, 2004b, p. 15). Se estes enquanto instituições organizam a “ação coletiva dos cidadãos de cada Estado-nação, através da Constituição Nacional” (Bresser-Pereira, 2004, p. 8) e de seus derivados (leis, decretos-leis, normas), compreende-se ser perfeito o sistema jurídico do país para a implantação da regulação de concepções externas, principalmente, em países considerados democráticos, nos quais a elaboração dos mecanismos legais é realizada a partir de representações do povo.

A palavra de ordem do processo de globalização impulsionado pelos organismos internacionais é ‘concertation (pactos)’, aparecendo em “quase todas as listas de recomendações citadas nos documentos dos organismos internacionais, referindo-se à necessidade de construir alianças que possam dar sustentabilidade às reformas” (Krawczyk, 2002, p. 45). Podemos já compreender que esta aliança se concretiza em leis, as quais formatam os sistemas de ensino e o modo de funcionamento das escolas de cada país.

É sabido que durante qualquer reforma no âmbito educacional o debate é frequente, pois os consensos originários dele serão salvaguardados em atos normativos decisivos para bom ou mau andamento das escolas e seus partícipes. Como é patente, essas reformas geralmente estão colocando a escola numa situação de responsabilidade particularizada, tendo o poder central como o controlador da eficiência do desempenho desta responsabilidade. Assim, frente à responsabilização escolar, a OCDE (2011) aborda o assunto dizendo que “Most countries have a combination of mechanisms used to hold schools accountable. These mechanisms are covered in 3 broad types of accountability: Performance accountability, regulatory accountability, and market accountability” (p. 430).

Como pode-se notar, a OCDE, a partir dos três mecanismos, esclarece que muitos países possuem mesma forma de manter as escolas responsáveis. Isto denota que as escolas andam recebendo meta incumbências, desencadeantes na gestão escolar, logicamente grafadas em leis. É sobre legislação que nos dedicaremos neste capítulo. Faremos reflexão sobre a regulação do Estado sob o comando das forças externas, colocaremos o nosso entendimento adquirido enquanto experiência profissional³ quando das conceituações referentes à legislação. Lembramos que quando nos referirmos a legislação educacional, estaremos falando especificamente das escolas públicas no nível da educação básica, compreendida da educação infantil ao ensino médio e/ou secundário.

2. As legislações

A legislação é em geral um conjunto de leis, decretos-lei, decretos, regras, normas, pareceres, resoluções e qualquer outro mecanismo que receba a característica legal no sentido de orientar e organizar a sociedade em âmbitos, municipal, estadual, regional, nacional e internacional. Ela é emanada tanto dos poderes executivo, judiciário e legislativo, como dos órgãos regulamentadores e executivos que pertençam aos governos. Deve ser publicada em diário oficial no sentido da obtenção de sua legitimidade e

³ Os conceitos utilizados no subtítulo 3 são oriundos da nossa experiência enquanto Inspetora Educacional do Sistema Educacional do Estado de Alagoas, Brasil.

conhecimento público. A legislação ainda pode ser entendida, além de conjunto das leis e regras de um país, de um estado⁴ e de um município, de uma área específica.

Ressalte-se que a lei majoritária do país é a Constituição Nacional, ou Federal, como no caso do Brasil. Ela está no topo da hierarquia legal pela sua magnitude de elaboração, principalmente, porque em países considerados democráticos como Brasil e Portugal, se originaram da discussão popular, de pareceres de pessoas de notáveis saber, do debate dos considerados representantes do povo, os deputados e senadores, enfim, sancionada pelo chefe de Estado⁵. Deste modo, toda legislação existente deve tê-la como parâmetro, portanto, nenhuma outra lei, decreto-lei, decreto ou outros, pode transgredi-la ou ignorá-la. Assim, é da Carta Magna que deve nascer a legislação nacional, de outras esferas do Estado e de áreas específicas, a exemplo da educação.

A Constituição como expressão legal maior do Estado tem como propósito estabelecer a organização da vida em sociedade dos respectivos cidadãos e das organizações. Ela traz em seu bojo princípios norteadores da concepção do tipo de governo e das normas a serem vivenciadas pela nação inteira. A palavra princípio relaciona-se com “começo, origem, regra de conduta, maneira de ver” (Aurélio, 2011). A palavra princípio é equívoca e polissêmica, contudo, “formam temas de uma teoria geral do Direito Constitucional, por envolver conceitos gerais, relações, objetos, que podem ter seu estudo destacado da dogmática jurídico-constitucional”, segundo Silva (1994, pp. 17-19). Desta maneira, é agregado aos princípios, valores interpretativos. Assim, compreendemos princípios constitucionais como valores básicos do Estado democrático a serem adotados tanto pelos governos como pela população, e norteadores das legislações posteriores. Por terem valores agregados, muitas vezes os princípios ficam a mercê de interpretações.

2.1. A legislação educacional

No caso específico da legislação educacional, importante se faz destacar que inclui, dentre outros, leis, decretos-lei, regulamentos, emanados dos governos executivos, bem como,

⁴ Neste caso, estado refere-se a uma federação brasileira. A nação brasileira subdivide-se em cinco regiões e em vinte e sete estados. Estes possuem, assim como os municípios, legislação própria, tendo como orientação a legislação sancionada pelo governo federal.

⁵ Ressalte-se que o primeiro-ministro português referenda-a após a promulgação do presidente.

portarias, despachos e documentos orientadores oriundos dos órgãos executivos e, ainda, os pareceres⁶ e resoluções dos conselhos de educação.

Esses três blocos acarretam a classificação da legislação educacional em reguladora e regulamentadora. Todo documento legal sancionado pelos governos executivos integra a legislação reguladora e todos aqueles oriundos dos órgãos governamentais e dos conselhos de educação, as regulamentadoras.

Nem sempre estas duas são debatidas ou compreendidas, assim, concordamos com Neto-Mendes (2004) quando afirma existir ainda dúvidas quanto o que seja regulação e regulamentação. No âmbito educacional, muitas vezes isto não está bem claro e outras não compreendidas. Neste caso, nos deteremos a realizar breves discussões sobre as duas na perspectiva da legislação.

2.1. 1. Legislação educacional reguladora

Dizemos que a legislação é reguladora quando se manifesta através de leis, decretos-lei, etc, (nacionais, ordinárias ou complementares), sancionadas pelos governos executivos. Deste modo, o seu controle e influência são “exercidos pelos detentores de uma autoridade legítima” (Barroso, 2003b, p. 13). Por essa razão, a legislação reguladora pode ser considerada primária, no sentido que é onde constam explicitados os direitos e deveres dos cidadãos, configurando-se assim, na orientação geral principal que organiza a educação,

cujo propósito é manter a governabilidade necessária para o desenvolvimento do sistema, refere-se a um ordenamento normativo, historicamente legitimado, que medeia as relações entre Estado e sociedade, que busca a solução de conflitos e a compensação dos mecanismos de desigualdade e de exclusão próprios do modo de produção capitalista (Krawczyk, 2008, p. 802).

A regulação é ainda definida por Barroso (2004b, p. 14) como aquela que serve para realizar “intervenção das autoridades públicas para introduzir ‘regras’ e ‘constrangimentos’ no mercado ou na acção social”, como também, uma “função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema” (Barroso, 2005, p. 64). Já Neto-Mendes (2004, p. 25) afirma que ela assume a forma de “coordenação ou controlo das acções dos actores envolvidos”. Assim, podemos completar por ser a legislação reguladora oriunda da

⁶ Em Portugal pessoas de notáveis saber podem emitir parecer acerca de projeto de decretos-leis.

intervenção estatal, está mais propensa às influências externas no que diz respeito, especificamente, à educação nas diversas ordens, como nas políticas de gerenciamento das escolas, na gestão escolar.

2.1.2. Legislação educacional regulamentadora

A legislação regulamentadora caracteriza-se por ser prescrita, tornando-se a parte prática da legislação reguladora. Ela não está para elaborar novos direitos, mas sim, para prescrever o modo de funcionamento regulado no sentido de orientar como estes devem ser vivenciados pelas personagens que atuam no serviço público escolar.

Os órgãos públicos da educação pertencentes ao poder executivo central como os Ministérios da Educação, bem como, as secretarias de educação⁷, (no caso do Brasil) e as direções regionais⁸ (no caso de Portugal), são os responsáveis pela emissão da regulamentação educacional através de portarias, despachos, manuais instrutivos e outros documentos que objetivem a vivência prática dos atos legais regulados.

Os conselhos de educação têm a incumbência de interpretar a legislação reguladora, explicitando-a, esmiuçando-a e orientando-a na aplicação no cotidiano escolar, quer seja individual, quer seja coletivamente, através de resoluções e pareceres.

Necessário se faz ressaltar que este órgão governamental, mais independente em suas decisões, por ser colegiado, têm grandes poderes de elaborar regulamentações tanto a favor como contra as políticas externas para a educação. É o que Azevedo (2007) chama de regulação local.

No sentido de reforçar a nossa discussão busquemos em Neto-Mendes (2004) a consonância com o que acima expomos, num resumo

A regulamentação é a capacidade de estabelecer regras, normas de conduta, etc. – Assume uma função inegável no contexto da operacionalização da regulação de que temos estado a falar. Mas trata-se de um conceito que incorretamente se confunde, por vezes, com o de regulação. Enquanto este se situa numa primeira linha de intervenção, aquele posiciona-se

⁷ São órgãos públicos municipal e estadual que pertencem ao sistema de ensino com autonomia para incidir sobre a educação pública e privada, respeitando a legislação nacional e local.

⁸ São estruturas desconcentradas do Ministério da Educação e têm como responsabilidade administrar e acompanhar um grupo de escolas, que seja os agrupamentos ou escolas não agrupadas.

num patamar posterior, tendo um valor instrumental de grande relevância. Poder-se-á dizer que toda a regulação integra a capacidade de regulamentar, mas já não é válida a afirmação inversa (p. 25).

3. Regulação e legalização da educação em âmbito global

Como vimos, o Estado está para a organização da nação, orientando-a através de um sistema institucional normativo constituído por regulação. Através desta, ele regula as instituições que lhe pertence e estas cuidam de regulamentar o que fora regulado, procurando dar vida às leis aplicando-as no cotidiano de instituições menores como as escolas e, conseqüentemente, dos atores que nela desempenham o seu papel.

Como dito, a regulação elaborada pelo Estado pode ser entendida como obra não exclusiva dele, portanto, a legislação vivenciada na escola pode estar facultada às “forças maiores”, pois a “globalização, nas suas várias facetas, veio vincar uma crise de legitimação dos Estados nacionais, sobretudo pelo modo como põe em causa e relativiza o papel das soberanias nacionais” (Azevedo, 2007, p. 99). Neste contexto, é comum a afirmação de que os organismos internacionais estariam presentes diante das elaborações das leis, através de “um processo de indução externa” (Krawczyk, 2008, p. 3). Esta prática é denominada como regulação transnacional (Azevedo, 2007; Barroso, 2004b, 2005). No dizer de Barroso (2004b), trata-se de:

conjunto de normas, discursos instrumentos ... que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consultas internacionais, no domínio da educação, e que são tomadas pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo (pp. 14-15).

A interpretação que se obtém destes autores é que os organismos internacionais sabem dar o direcionamento preciso no sentido de concretizar as suas indicações. E, isto é realizado através de políticas de comparações entre os países (Alvarez, 1995; Azevedo, 2007; Ball & Youdell, 2007; Barroso, 2009; Krawczyk, 2002a; Krawczyk & Vieira, 2006; Lima, 2007) tornando-se uma forma “eficiente de indicar” o que se entende como perfeito a ser seguido em educação no mundo inteiro e induz um “amplo leque de influências, que vai da dominação à competição e à aliança” (Azevedo, 2007, p. 102). Diante disto, a OCDE

(2011) em seu relatório **Education at a Glance** confirma com muita clareza a importância deste tipo de política.

While much progress has been accomplished in recent years, member countries and the OECD continue to strive to strengthen the link between policy needs and the best available internationally comparable data. In doing so, various challenges and trade-offs are faced. First, the indicators need to respond to educational issues that are high on national policy agendas, and where the international comparative perspective can offer important added value to what can be accomplished through national analysis and evaluation. Second, while the indicators need to be as comparable as possible, they also need to be as country-specific as is necessary to allow for historical, systemic and cultural differences between countries. Third, the indicators need to be presented in as straightforward a manner as possible, while remaining sufficiently complex to reflect multi-faceted educational realities. Fourth, there is a general desire to keep the indicator set as small as possible, but it needs to be large enough to be useful to policy makers across countries that face different educational challenges (p. 3).

Estes “investimentos continuados no trabalho comparativo tornam a educação, por essa via ainda mais uma instituição mundial” (Azevedo, 2007, p. 95) e, assim, o esforço comparativo no âmbito educacional torna-se ponto de partida para as macras discussões, causando “uma espécie de ‘contaminação’ internacional de conceitos, políticas e medidas postas em prática, em diferentes países, à escala mundial” (Barroso, 2004b, p. 15), que nas palavras de Teodoro (2003, p. 53) “tem produzido um conhecimento muito limitado, servindo antes, sobretudo, para as autoridades legitimarem as suas políticas” públicas em educação. Neste contexto, Azevedo (2007) e Teodoro (2003) são claros quando apontam os eventos científicos como um dos instrumentos utilizados pelos organismos internacionais para disseminar as políticas comparativas com suas concepções. Teodoro (2003) esclarece:

O esforço para estabelecer uma racionalidade científica que permitisse formular leis gerais capazes de guiar, em cada país, a ação reformuladora com campo da educação esteve no centro das inúmeras iniciativas - seminários, congressos, *workshops*, estudos exames - realizados por todas essas organizações internacionais, permitindo criar vastas redes de contatos, de financiamentos e de permutas de informação e conhecimento entre autoridades políticas-administrativas de âmbito nacional, actores sociais, experts e investigadores universitários (p. 51-52).

As atividades acima entendidas como programas das instituições internacionais em discussão, “sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias, técnicas, soluções (muitas vezes de maneira uniforme) que acabam por constituir uma espécie de ‘pronto-a-vestir’” (Barroso, 2004b, p. 15). Diante do exposto, pode compreender-se o processo de

globalização imbricado na sociedade no âmbito da educação, tendo a sua concretização legitimada em lei, alterando efetivamente o funcionamento das escolas.

Quase sempre com uma carga polêmica, a elaboração de leis, sobretudo, as educacionais, se manifestam através de uma certa movimentação de concepções e posicionamentos de pessoas pertencentes a grupos específicos na sociedade, quer seja por influência direta ou não dos organismos internacionais. Quer seja por consciência ou não. “Neste contexto, o conhecimento é externalizado, sobretudo pelos discursos dos actores, e as constelações de conhecimentos são determinadas pelas estruturas das redes sociais, definidas pela circulação dos actores em diferentes cenas da acção pública”, afirma Barroso (2009, p. 1000). Desta forma, os indicadores internacionais sobre educação ganham forma de lei a partir das personagens que compõem a educação e por circunstâncias podem fazer-se prevalecer as suas ideias num processo legislativo sob a influência já discutida. Barroso (2009) denomina de “*advocacy coalitions*” (coligações de causas), a mobilização destes conhecimentos e são seleccionados conforme os “interesses partilhados pelo grupo e com a sua eficácia para manipular o debate e influenciar os diversos actores (no Parlamento, no Ministério da Educação, nas escolas, na imprensa, nos sindicatos, nas universidades, etc.)” (p. 1001).

Neste sentido, as legislações não caminham para reformular apenas o papel dos Estados em como direccionar a educação, mas “também para a substituição do controle centralizado pela incorporação da iniciativa privada e individual na gestão pública” (Krawczyk, 2008, p. 3). Enquanto escola, a implantação se dá na dinâmica da gestão escolar através dos aspectos da participação, autonomia e descentralização e podemos ressaltar essa problemática com Ball e Youdell (2007) quando afirmam que uma “range of policy tendencies that can be understood as forms of privatization are evident in the education policies of diverse national governments and international bodies. Some of these forms are named as privatization but in many cases privatization remains hidden” (p.11).

Uma segunda forma do movimento dos indicadores externos para/na educação são os investigadores, professores e alunos que podem reforçá-los, moderá-los ou, simplesmente, divulgá-los (Azevedo, 2007; Barroso, 2009). Ao que parece, a intenção é a discussão sobre o assunto e que de alguma forma, seja divulgado, principalmente, através das investigações, atividades próprias a estes. Sobre esse grupo disseminador Barroso (2009)

comenta que o “conhecimento que é mobilizado baseia-se, sobretudo, em trabalhos de natureza acadêmica, no discurso e nas práticas de gestores escolares” (p. 1001).

A educação organizada em sindicato é entendida como um dos maiores empecilhos para a concretização das indicações dos organismos internacionais (Krawczyk, 2002, 2008). No entanto, alguns líderes sindicais muitas vezes pertenceram ao movimento científico (que nem sempre extrapolam os indicativos internacionais) e a base do governo, como nos fala Barroso (2009). Desta maneira, mesmo que de forma menos diretiva e intencional, ou mesmo involuntária, eles também podem não escapar à tarefa de contribuírem para uma legislação educacional acarretada de concepções globais. Então, os sindicatos, os investigadores e os meios de comunicação, são agentes importantes nesta cadeia disseminadora transnacional. Todos são formadores de opinião pública, têm cada um a seu modo, um público atingível, de maneira que, se percebermos bem, não fica ninguém de fora.

A legislação, muitas vezes elaborada e mediada pelos agentes acima discutidos e sancionada pelo Estado, tende a afetar a sociedade, alterando os comportamentos das instituições as quais se destina. As escolas são frequentemente atingidas, bem como, aqueles que mantêm relação com elas: alunos, funcionários docentes e não docentes, pais e comunidade.

Por mais que se diga que leis são “letras mortas”, e que exista uma infidelidade normativa, como nos fala Lima (1991), a legislação visível ou invisivelmente, indireta ou diretamente, é aplicada no âmbito escolar. Isto ocorre com mais frequência em razão dos órgãos regulamentadores já discutidos neste trabalho, fazerem com que elas sejam “vivas” e “formais”, por um querer bem ou mal intencionado, por força de suas atribuições ou mesmo por compartilhar do que está sendo posto. A escola é um espaço burocrático e por assim ser, pratica as recomendações ou imposições legais reguladas e regulamentadas, senão em abrangência, em partes.

Diante de tudo, podemos afirmar que neste processo de globalização, são as escolas as instituições que mais vêm sentindo as consequências desta movimentação regularizada em legislação, sobretudo, na gestão escolar.

CAPÍTULO 3

Gestão, democracia e gestão democrática escolar

1. Introdução

No processo de globalização a gestão em maneira geral, é entendida como aspecto essencial (Almeida, 2006) como fórmula para o sucesso, tornando-se o “carro chefe” dos órgãos e instituições públicos (Krawczyk, 2002).

A inclusão da escola pública neste processo causou modificações na configuração nas decisões escolares. Uma delas é a descentralização do mando do diretor/gestor escolar para a colegialidade escolar. Esta modificação denominou-se gestão: democrática, compartilhada ou participativa. Neste trabalho, optaremos por **gestão democrática** tanto no caso Brasileiro como em Portugal. Em determinados momentos possamos utilizar as outras denominações. Isto se fará quando do apoio em autores que optam pelas referidas nomenclaturas.

Neste capítulo discutiremos sobre a origem e conceito de gestão, democracia e gestão democrática. Também verificaremos o aspecto comum que constitui o modelo da gestão democrática nas escolas

2. Gestão e democracia – Breve discussão

2.1. De onde vem a gestão?

Etimologicamente gestão advém o verbo latim: gero, gessi, gestum, gerere. Significa levar, carregar, chamar a si, executar e gerar. Vem sendo empregada mais veementemente desde o mesmo período em que surgiu a globalização, 1980/90. Antes desta data, a organização da instituição escolar acompanhava a lógica da Ciência da Administração, sendo denominada direção ou administração, nem sempre observando suas diferenças e atribuições.

No contexto da evolução do termo (gestão), pode ser considerada nova se partirmos da compreensão de que é derivada da administração, uma vez que esta é compreendida como “o conceito mais geral e abrangente” (Afonso, 1994, p. 35). Este último muito empregado

quando da laicização da escola efetivada pela responsabilização do Estado sobre a educação, na figura do diretor ou administrador⁹ (reitor no caso de Portugal). Estes deveriam possuir aptidões individuais necessárias para administrarem o financeiro, o material e o pessoal.

2.2. Gestão e direção

Estas funções individualizadas conforme aptidão (física e habilidade), assemelhava-se à ciência da administração às concepções de Frederick Taylor no início do século passado que, objetivava “procedimentos que aumentasse a eficiência” da empresa (Costa, 1996, p. 26). Ao contrário desta concepção, em meado daquele século, o anseio social era por um enfoque no trabalho não mais individualizado. Esta concepção originou-se de Henri Fayol que compreendia o trabalho numa visão coletivizada, no envolvimento de todos como um corpo (Costa, 1996). Nesta perspectiva surge a sigla POSDCORB¹⁰, criada por Gulik, e é destacado por Lima (1988) como o surgimento da direção e gestão, portanto, clarificou as suas as funções, sendo elas “efetivamente distintas e representam diferentes funções administrativas abrangidas pelo conceito mais amplo de administração” (160). Tendo a consciência de que direção e gestão não tratam-se da mesma finalidade, compreender-se-á melhor o discernimento deste trabalho que se prolongará nas discussões sobre esta última. Neste intuito, busquemos Formosinho (1988) que também esclarece a direção e gestão como partes da administração e afirma que direção refere-se “predominantemente à formulação de políticas e estratégias ou à sua adaptação. A gestão refere-se, sobretudo à implementação dessas políticas e estratégias” (p. 82).

Notemos que a direção é mais abrangente e está para as atribuições no âmbito mais político no qual se definem as políticas e as orientações que devem ser desenvolvidas pela gestão. Deste modo, a gestão compõe a parte do fazer, executar o definido pela direção. Em suma, a gestão compõe a parte técnica das atividades de uma instituição (Lima, 1988) a qual Dalbério (2008, p. 3) afirma ser o “entendimento de comunicação pelo envolvimento

⁹ CF mais detalhe em Afonso (1994), cuja realidade portuguesa pode ser lida como brasileira.

¹⁰ CF sobre a sigla em Formosinho, (1988), Afonso, (1994) e Costa, (1996).

coletivo, por meio do discurso e do diálogo”. Diante disto, a gestão, técnica da administração, é facultada à democracia.

2.3. De onde vem a democracia?

O tema democracia é objeto de debate e de tentativas de seu exercício na sociedade desde a antiguidade. Aprendemos logo cedo na escola que ela deu seus primeiros passos em Atenas. Concedia ao cidadão¹¹ ateniense participação nas decisões do governo. É definida etimologicamente como **demo** = povo e **kratos** = poder, resultando em **poder do povo**.

A democracia relacionada como plano de governo estatal passa a ser redescoberta como forma de organização de trabalho por Elton Mayo, no período igual ao da administração acima referidos a partir da visão do ser humano como um sujeito social, participativo, grupal e emotivo (Costa, 1996). Os estudos de Mayo e os demais que “sucederam mostraram a importância do “factor humano” nas organizações relativizando assim, a ideia de que era possível uma racionalidade da gestão baseada na “organização científica do trabalho” ressalta Barroso (2003a, p. 57). A partir daí iniciam-se discussões sobre trabalhos compartilhados, desenvolvidos através de cooperação mútua, considerando a participação de todos sem perder de vista os fatores sociais e psicológicos relacionados ao ser humano.

A democracia é uma “organização política que reconhece a cada sujeito como membro da comunidade, o direito de participar da direção e da gestão dos assuntos públicos”, considera Dalbério (2008, p. 3). Este conceito consonante a muitos outros é o que se espera entender e vivenciar em sociedade. No entanto, Lima (2005, p. 5) compreende democracia como conceito que possui várias práticas e “faz parte de um movimento ideológico que distorce as ideias quando afirma que todos são iguais na defesa dos direitos democráticos,” parecendo existir um único conjunto de homens e de defesa dos direitos democráticos”, não existindo separações políticas e concepções de governos senão o democrático. Isto nos faz pensar na existência de muitas interpretações e objetivos na/para a gestão democrática. Sobre este tema segue-se este estudo.

¹¹ Lembremos que a concepção de cidadão ateniense envolvia apenas aqueles que tinham poder econômico privilegiado e excluía as mulheres.

3. A gestão democrática – Os olhares e os seus conceitos

As ideias democráticas aplicadas à empresa foram repensadas à escola. A gestão democrática com origem na teoria das relações humanas visa valorizar pessoas e grupos de forma que vivam harmoniosa e consensualmente regidas por fenômenos de cooperação e de participação (Costa, 1996). Ainda assim a gestão democrática recebe conotações diferenciadas, considerando a sua complexa interpretação e o posicionamento que o termo predominantemente político pode dar. Mesmo à “luz da teoria organizacional e administrativa a expressão gestão democrática é ambígua” (Lima, 1991, p. 259) e o autor ainda ressalta que isto se agrava “uma vez que o elemento democrático é associado predominantemente ao âmbito da execução e não ao âmbito da direcção” (idem). A expressão gestão democrática é por “natureza plurissignificativa, seja ao nível das representações sociais e dos discursos de todo o tipo (político, administrativo, pedagógico, e até mesmo académico), seja ao nível das práticas,” nos lembra Lima (1991, p. 259). Em outro trabalho, Lima (1996) levanta inúmeros conceitos e entendimentos de professores acerca do tema, confirmando o quanto o assunto pode ser diversificado, permitindo confrontos e discussões.

É neste campo de confrontos sobre gestão democrática nas escolas que as discussões entre os teóricos portugueses e brasileiros se alargam. É por isso que (Barroso, 2004a) afirma que há aqueles que a vêem com o olhar intrinsecamente administrativo e os que a vêem sob um olhar mais político. O fato é que a gestão democrática, além de ser um direito/dever preceituado em leis de bases do sistema educativo dos dois países, assim como a globalização, causa interpretações das mais diversas quanto aos seus efeitos e propósitos na escola. Por isso, o seu carácter polissêmico e ambíguo. Sob o ponto de vista das teorias da administração geral, Barroso (2003b, p. 5) entende a gestão democrática/participada como “conjunto de princípios e processos que defendem e permitem o envolvimento regular e significativo dos trabalhadores na tomada de decisão” e Dalbério (2008) compreende-a como participação popular sendo capaz de superar a “tutela do poder estatal e de aprender a reivindicar, planejar decidir, cobrar e acompanhar ações concretas em benefício da comunidade escolar” (p. 4). No entanto, Krawczyk (1999) considera a gestão escolar democrática modelo que

faz questão de propor a construção de instituições autônomas com capacidade de tomar decisões, elaborar projetos institucionais vinculados às necessidades e aos interesses de sua

comunidade, administrar de forma adequada os recursos materiais e escolher as estratégias que lhe permitam chegar aos resultados desejados e que, em seguida, serão avaliados pelas autoridades centrais (p. 119).

Notemos que a gestão democrática assume aspectos mais complexos e abrangentes, podendo ser uma dimensão técnica utilizada como “panacéia para todos os problemas da escola”, ou, o “fortalecimento e a integração do sistema educacional através da interdependência não só entre saberes pedagógicos, gerenciais e sociais, como também entre práticas de aula, de direção, de supervisão, de avaliação e de governo” (Krawczyk, 2002, pp. 51-52). Assim apesar das problemáticas, “pode ser espaço privilegiado entre Estado e sociedade civil” para debates e melhoramentos da escola (Krawczyk, 1999, p. 117).

Por fim, Lima (1988, p. 160) entende que a “direcção é que é democrática, ou não, sendo a gestão uma função predominantemente técnica, de execução” e que ela dependente de diversos fatores. Mas, quanto à sua aplicação por imposição legal, este autor (idem) não concorda ser possível. Formosinho (1988, p. 83) acompanha este pensamento ressaltando que a “*expressão ‘gestão democrática’* pode também sugerir uma gestão autoritária nem permissiva (*laissez faire*),” pois o sentido é subsidiário. Enfim a gestão democrática assume caráter polissêmico e plurifacetado não só no conceito, mas também no desenvolvimento, portanto, atrevemo-nos em concebê-la como modelo de prática escolar legalizada em lei universalmente padronizado em aspectos comuns.

4. Aspectos comuns da gestão democrática

A gestão democrática é constante na maioria das reformas dos sistemas de ensino e legitimada no arcabouço legal dos países. Neste contexto Krawczyk (2002, p. 46) afirma que a “preocupação das reformas do país sobre a indução externa centra-se nas dimensões” política, financeira e técnica. Segundo a autora, as três compreendem de alguma forma a gestão das escolas, mas é na técnica onde a gestão é destacada como fator primordial na qual os atores que a compõem são responsáveis pela resolução dos problemas. Esta política homogeneiza-se nos aspectos da descentralização, participação e autonomia, apregoados

veementemente pelos organismos internacionais na década de 1990 (Alvarez, 1995). A busca/implantação destes aspectos proporciona um modelo universal de escola.

4.1. Descentralização

Compreende-se a descentralização na educação como medida de regulação central em transferir competências que lhe são próprias para federações menores do Estado como para as “regiões autônomas ou municipais, de modo a que sejam estas a administrar as escolas sob a sua dependência” (Alvarez, 1995, p. 42). Assim, estes delegam poderes a outros órgãos, estes às escolas e estas aos envolvidos.

No discurso oficial a descentralização denota oportunidade para órgãos, principalmente, escolas desenvolverem com liberdade a condução dos processos educativos (administrativos, financeiros e pedagógicos) conforme realidade local e entendimento dos envolvidos (Krawczyk, 2005, 2008; Lima, 2007).

Os estudos acerca do assunto deflagram outra realidade. A descentralização configura-se “na omissão do poder público”, nas palavras de Krawczyk (2005: 801) “Assim o governo consubstancia a mudança do teor da participação pela co-responsabilização” dos indivíduos (Krawczyk & Vieira, 2006, p. 676). Neste sentido (Ball, 2004; Ball & Youdell, 2007) compreendem que está em jogo um processo legal de privatização da escola pública, relegando-a às empresas privadas.

Se as intenções não são as apontadas por (Ball, 2004; Ball & Youdell, 2007) por qual razão a gestão democrática “ainda está no campo da concentração e da centralização do poder executivo?” (Lima, 2009, p. 241). Por que os estudos de Krawczyk e Vieira, (2006, pp. 680-689) afirmam que as análises demonstram “forte centralização do governo nacional, por meio de funções normativas e avaliativas e ainda que a descentralização se limitou à desconcentração”? Essas medidas estariam ligadas ao querer de uma descentralização autônoma em prol absoluto a favor da escola sob o apoio técnico e financeiro do governo, ou a descentralização estaria sob a intenção da desresponsabilização do governo acerca dos referidos apoios? A certeza que temos é que a descentralização é ferramenta ainda muito

importante na escola e que ela vai depender da condução dada, ou seja, os objetivos a serem alcançados pela escola dependerão também dos próprios atores em cena.

4.2. Participação

Este aspecto em geral tem conceito relacionado à partilha do poder de decisão entre os atores que a integra. A sua dinâmica conota um conceito muito mais complexo e polifacetado e é entendida ainda como o “instrumento chave e simultaneamente um dos valores centrais da realização do princípio democrático” (Lima, 1991, p. 180). Para Alves (1991) a participação é um “processo (consensual e conflictual)” que sacrifica “os objectivos e os interesses singulares e pessoais, e a liberdade e autonomia individual” (p. 158). Talvez seja por isso que Lima (1991) compreenda que a participação pode ser acatada ou não pelos atores escolares e que isto, conforme o seu entendimento, pode exigir a “mesma coragem ou o mesmo oportunismo, o mesmo sentido revolucionário ou a mesma orientação conservadora” (p. 119). No caso de a participação ser acatada pelos partícipes da escola, considera-se a definição de (Formosinho, 1988) que a ver como “necessidade da escola se integrar na comunidade em que se insere... De modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades” (p. 83). Sendo assim a figura 1 procura demonstrar a idealização da participação na partilha do poder escolar.

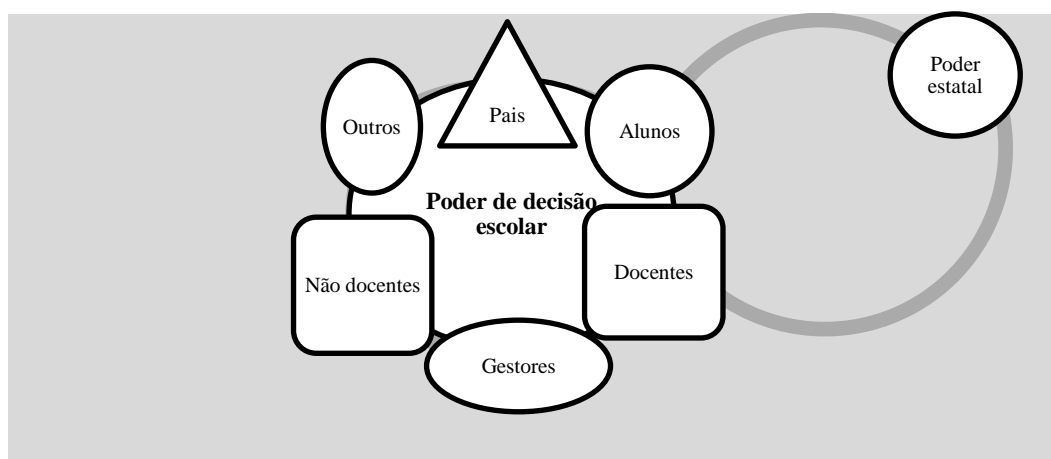


Figura 1-Representação idealizada da participação escolar

Fonte: Autora

Note-se que o **poder de decisão escolar** é o centro da questão a ser partilhada por todos envolvidos e mediado pelo poder central que se coloca distante, mas a dar os subsídios necessários para a escola funcionar. Note-se ainda que os participantes convivem em harmonia mesmo com formato específico de formação, de consciência técnica e política, sem haver um ser superior nas tomadas de decisões.

A participação é preceito constitucional (Formosinho, 1988; Lima, 1988, 1991). Aspecto nuclear desde a Constituição da República portuguesa de 1976, tendo sido propostas de diversos partidos políticos à época como quando da revisão em 1982 (Lima, 1988, 1991). No caso brasileiro a participação também se apresenta, sendo escrita diversas vezes na Constituição de 1988 e nos normativos que dela derivaram-se. Assim, ela não pode estar sujeita apenas aos “princípios normativos consagrados – o estudo da participação praticada é indispensável de um ponto de vista sociológico”, é o que entende Lima (1991, p. 119). É nesta visão que se pode proporcionar a desburocratização legal em que a participação está formatada (Krawczyk & Vieira, 2006, p. 677). Pois, assim como a descentralização “é controlada pelo poder estatal, inspirada na circulação internacional” tendo os “olhos na organização empresarial e gestão privada” (Lima, 2009, p. 235). Neste sentido, a dinâmica da participação enquanto gestão democrática parece tomar outra configuração (ver figura 2), estando o poder central no domínio total da escola e os partícipes com direitos e ações diferenciados.

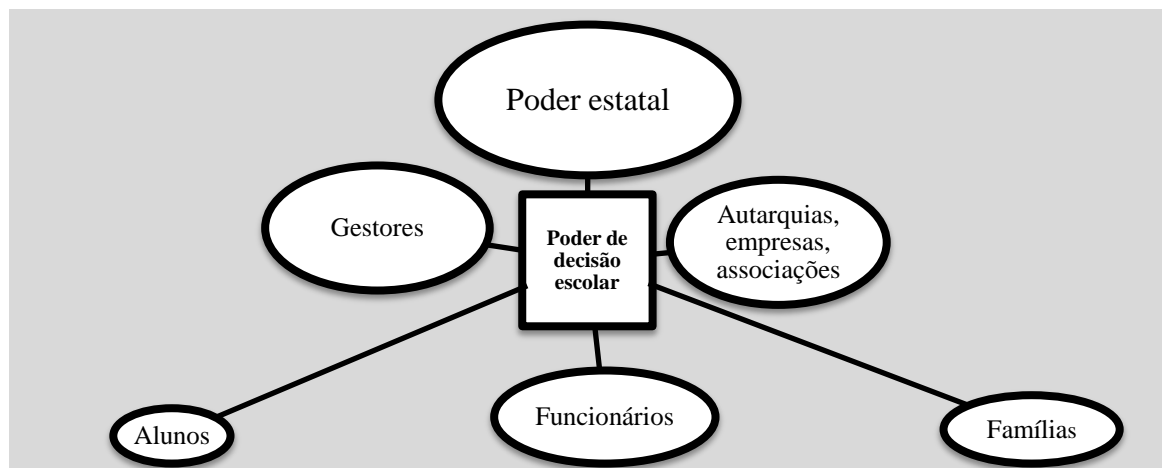


Figura 2- Representação vivenciada da participação e da autonomia escolar

Fonte: Autora

A instituição de normas e práticas para que haja a promoção de uma gestão participativa e a cultura democrática que defende e se refere Barroso (2004a) parece não ser suficiente, pois, o que se percebe é o “suplantar do ethos académico e pedagógico” que desvincula o “governo democrático, colegial e participativo a um ambiente comercial e cultural de empresa” (Lima, 2009, p. 241). Ao que parece a participação escolar está sendo utilizada ou manipulada a um envolvimento escolar de maneira a assumir responsabilidades que não deveria lhe pertencer.

4. 3. Autonomia

Finalmente apresentamos o último aspecto da gestão democrática a autonomia. O conceito de autonomia, assim como o da participação, diz respeito à própria escola. Entende-se que uma escola, “regra geral possui autonomia quando é capaz de tomar decisões em independência de critérios sobre certos aspectos do currículo, do pessoal ou do orçamento que recebe da administração central e regional” (Alvarez, 1995, p. 42). É compreendida como um campo de forças onde “confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, e outros membros da sociedade local” (Barroso, 2004a, p. 177). Na concepção de Krawczyk (1999) é fundamentada em duas perspectivas: a gestão autônoma e a ecológica como a autonomia sinônimo de auto-organização, primeira está isenta da intervenção e do “controle do poder político, sendo dirigida pela consciência individual ou da instituição e a segunda convoca-se a participação coletiva dos diferentes atores educativos nos processos de planeamento e na avaliação do funcionamento da escola” (p. 120).

Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais, numa determinada escola (Barroso, 2004a), talvez seja neste entendimento que Lima (2007) compreenda que a autonomia venha adquirindo novos significados rompendo com a sua historicidade como teoria da democracia.

A autonomia é intrinsecamente ligada à democracia, pois “sem autonomia, a democracia não passa de ideologia” (Barroso, 2004a, p. 177), assim, nos dois primeiros aspectos acima discutidos, a autonomia também não ocorre em moldes desejosos conforme a sua

conotação impõe. Ela ainda parece ser uma ficção a ser vivenciada nas escolas, pois não é dado aos “actores e aos seus órgãos de governo uma efectiva capacidade de definirem normas, regerem e tomarem decisão” (Barroso, 2004c, p. 50). Por isso, ela está muito mais calcada na retórica e na legalização do governo central (Lima, 2007).

Percebe-se diversas críticas à autonomia, sobretudo, acerca dos riscos que ela denota sobre a escola. Formosinho (2000) aponta cinco riscos: da miséria (desresponsabilização do governo), localismo (preocupações locais), incompetência (dos agentes da escola), corporativismo (interesses de um grupo) e desigualdade (recursos diferenciados). Diante disto, a autonomia é vista sob duas perspectivas sob o olhar de Barroso (quadro 1).

Quadro 1: Perspectivas sobre autonomia escolar

Perspectiva política	Perspectiva administrativa
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tentativa do Estado e melhorar a equidade, qualidade e eficácia da prestação do serviço público; ▪ Libertação das escolas da burocracia; OU ▪ Recomposição e controle estatal; ▪ Lógica de privatização; ▪ Modelos globalizados e neoliberais. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise das legislações e regulação sob o domínio governamental; ▪ Governos desvirtuam o sentido da autonomia; ▪ Mecanismos de controle estatal.

Fonte: Barroso (2004a, pp. 166-167)

Formosinho e Machado (2000) sugerem “aproveitar esta oportunidade política de entrega do poder e da responsabilidade da administração central aos contextos locais e às escolas para alicerçar práticas e tendências autónomas” (p. 187). Esta pode ser uma atitude plausível em busca da tão falada caracterização própria, como uma contrapartida à suposta homogeneização da configuração da gestão democrática globalizada e legalizada nos dois países e que pelo que se nota, caminha-se a direções diferenciadas ao objetivo puramente pedagógico e do ensino.

CAPÍTULO 4

A gestão democrática escolar globalizada/legalizada – no Brasil e em Portugal

1. Introdução

A gestão democrática apesar de ter vindo à tona nas últimas décadas do século passado (1970/1990), trata-se de um movimento reivindicatório anterior a este período tanto na Europa, consequentemente, em Portugal, como, na América Latina, consequentemente, no Brasil. Assim, conforme Krawczyk (2005)

O olhar para a gestão da escola, sua autonomia e o aumento da participação da comunidade escolar não é novidade em alguns países latinos americanos... principalmente devido aos desafios colocados para a construção de uma sociedade democrática em vários países, em destaque para o Brasil (p. 804).

No Brasil “algumas experiências localizadas remontam à década de 60” (Paro, 1996, p. 377) ganhando “espaço a ideia da autonomia escolar e da liberdade dos educadores para rebater a dominância de ações administrativas e intervenções políticas com projetos alheios à realidade escolar” (Krawczyk, 1999, p. 115). O processo foi interrompido pelo golpe militar¹². Portanto, a gestão democrática no Brasil é “fenômeno que se inicia no começo da década de 80, no contexto da redemocratização política do país” (Paro, 1996, p. 377).

No caso de Portugal, a gestão democrática escolar, igualmente, tendeu a promover a participação da sociedade civil na governação da escola (Formosinho, 2003) sendo ocasionado, como diz Barroso (2003b, p. 7) por “efeito de movimentos políticos e sociais diversos”. Segundo este autor, trabalhadores e sindicalistas reivindicaram práticas gestionárias democráticas (idem).

Formosinho (2003, p. 26) acrescenta que a gestão democrática em Portugal “relaciona-se com uma conquista irreversível da sociedade democrática em relação ao regime autoritário”. Lima (1991) compreende ser a gestão democrática em Portugal sinónimo da

¹² CF Germano (2000) e Romanelle (1984)

revolução de 1974¹³. Isto nos faz observar que nos dois países o contexto histórico-político foi decisivo para a implantação da gestão democrática nas escolas.

Com base nos normativos e ainda nas referências bibliográficas, incidiremos breve estudo/análise sobre o processo político e histórico da gestão democrática escolar nos sistemas de ensino dos dois países

2. O processo histórico e político da gestão democrática no Brasil

A ditadura militar brasileira interrompeu por vinte anos quaisquer iniciativas democráticas em toda a sociedade, conseqüentemente, os “sistemas de ensino viveram o apogeu do processo de centralização administrativa” (Krawczyk, 1999, p. 115). A queda deste regime iniciou na década de 1970, mas efetivou-se em 1984, segundo Chauí e Nogueira (2007). Este momento histórico denominado redemocratização, inicia um novo panorama político proporcionador da condição do poder escolher e *impeachmar*¹⁴ representantes políticos no início dos anos 1990. Era lançado na sociedade o sentimento democrático e o desejo de maior participação nos caminhos da nação.

Estes aspectos, a nosso ver, influenciaram veementemente os desígnios educacionais. A gestão democrática, já sugerida na Constituição de 1988 no seu artigo 206, é vista como medida renovada por parte dos sindicatos e estudiosos para acabar com o centralismo de recursos, mando dos governos e órgãos executivos e desmandos dos diretores escolares indicados politicamente. No entanto, ao que parece, as escolas por si mesmas, não se apercebiam da lei, como também os governos executivos e seus respectivos sistemas de ensino¹⁵ não faziam conta dela. Atrevemo-nos em dizer que se não pelo desconhecimento, pelo desinteresse em implantá-la.

Ressalte-se que sindicatos de educadores, funcionários e pesquisadores, principalmente, reivindicavam políticas mais democráticas nas escolas (Neves, 2002). Seguem-se

¹³ Ressgate histórico em Afonso (1994) e Lima (1991, 2007, 2009)

¹⁴ Ato político que tem por objetivo expulsar um governante do poder. No caso brasileiro, o primeiro presidente (Fernando Collor de Mello), eleito democraticamente pelo voto direto dos cidadãos/ãs após a ditadura militar, foi impeachado no ano de 1992, acusado de corrupção.

¹⁵ O Brasil organiza-se em milhares de redes e em centenas de sistemas de ensino (estadual e municipal). Sobre isto veremos logo a seguir.

discussões em todo o país através de fóruns, congressos, seminários e outros, tendo o envolvimento da rede pública e privada de ensino rumo à formatação da terceira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (LDBEN)¹⁶.

Naquele período, o modelo de gestão democrática descentralizada, autônoma e participativa era defendido pela população, pois entendia-se que viabilizariam a “concretização de ideias progressistas como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado” (Krawczyk, 1999, p. 115). Fazendo-se constar os três aspectos, a gestão democrática nas escolas foi enfim legalizada pela LDBEN nº 9394/96 como princípio a ser seguido em todas as escolas das redes públicas do país.

Se a gestão democrática passou quase uma década adormecida na Constituição da República para ser retratada em lei específica. O mesmo não aconteceu quando da homologação da LDBEN nº 9394/96. Vários argumentos e defesas foram postos para que ocorresse a “conscientização” sobre a importância da implantação dela. Mesmo considerando alguns casos antecedentes¹⁷, se percebe que nenhum mecanismo foi tão forte e contundente para a implantação da gestão democrática nas redes públicas de ensino do que o artigo 12, inciso II da LDBEN. Nele incumbe-se a escola de “administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros”. Estes dizeres trazem a descentralização e consequente responsabilização escolar pela sua administração. As escolas teriam (têm) que se enquadrar na gestão democrática, formando os conselhos escolares, de contrário, não receberiam/recebem os recursos financeiros fundamentais para o seu desenvolvimento, conforme preceitua documentos oficiais. Estava institucionalizada a condição para que não fosse negada a implantação da gestão democrática.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2000-2011 foi um outro mecanismo legal que deu força a implementação da gestão democrática nas escolas. Dois sentimentos reforçaram essa implantação: responsabilização pelos descontos financeiros da instituição ou atração em administrar os recursos. Sob o prisma do poder econômico as discussões passaram a ser

¹⁶ CF Gadotti (1991)

¹⁷ A Rede Pública de Ensino de Maceió, capital do Estado de Alagoas, implantou a gestão democrática no ano de 1992. No início este processo se apresentou como uma revolução num estado em que as oligarquias e o coronelismo intervinham diretamente nas escolhas de diretores e consequentemente, no gerenciamento das escolas em todos os seus aspectos. Com a gestão democrática, os diretores passaram a ser escolhidos pelo voto direto dos partícipes escolares, criou-se conselho escolar, entre outras medidas.

mais frequentes e urgentes. Desta maneira, as redes de ensino e as escolas ficaram à “mercê de transferências de recursos e de cumprimento das estratégias indutoras do governo federal... diferentes redes de escolas veem-se diante de uma profusão de medidas legais, programas e projetos” (Martins, 2011, p. 79). Assim, o governo investiu em dois parâmetros.

O primeiro, criação de cursos e formação continuada no intuito de divulgar e orientar a implantação. Para tanto, elaborou manuais de orientações. Foram editados cadernos informativos e ilustrados (de fácil compreensão). Um deles é o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. É praticado em todo o território brasileiro por funcionários do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e por técnicos das secretarias de educação estadual e municipal.

O segundo, programas de recursos financeiros para a escola. Entre eles, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que tem por “finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal” (PDDE, 2004) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Krawczyk, 2008). Trata-se de um plano plurianual, onde reúnem-se 52 ações a serem elaboradas pela escola a fim de receber recursos financeiros para as realizações destas. E ainda,

Concomitantemente ao lançamento do PDE, foi promulgado o Decreto n. 6.094, contendo um Plano de Metas intitulado “Compromisso Todos pela Educação”, ao qual os municípios e os estados devem aderir por uma espécie de contrato territorial entre as diferentes esferas de governo para poder receber transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica do governo federal. O termo de adesão, ou contrato territorial, requer a elaboração de um plano de atividades articuladas (PAR) municipal e/ou estadual (Krawczyk, 2008, p. 801).

Notemos todo um esforço da parte do governo federal em implantar a gestão democrática, tendo o fator financeiro como peça chave para o convencimento. A gestão democrática foi (e ainda é) considerada ganho da sociedade, um resultado de lutas dos movimentos populares. Mas será que a que está sendo implantada através de atos normativos e acompanhada de perto pelo poder executivo é a mesma reivindicada pelos movimentos populares, sindicatos e acadêmicos? A gestão democrática não deveria ter como base fundamental a inovação educacional construída no processo consciente no seio da escola como um querer popular revolucionário oriundo efetivamente da participação coletiva da

sociedade e da escola? Ao que parece é que ela perdeu o caráter inovador (revolucionário) ao ser legalizada/institucionalizada, passando a ser uma obrigação.

2.1. Gestão escolar democrática brasileira – Tendência homogênea sob o controle do Estado

Nos reportemos ao início deste trabalho quando falamos das influências de organismos internacionais nas legislações e nos Estados. Lembremos que não mediam esforços para estarem presentes em eventos, inclusive financiando-os para que os seus ditos passassem disfarçados como querer do povo. Percebamos a grande possibilidade disto ter ocorrido na realidade brasileira. Notemos a configuração da gestão democrática baseada nos três aspectos. O Brasil teria realizado importação de um modelo de gestão democrática regulado a nível universal? Estaria a educação brasileira sob o comando internacional? Para Monlevade e Silva (2000), sim. Estes autores, no livro **Quem manda na educação do Brasil?** Trazem uma discussão relevante sobre as influências do Banco Mundial na educação brasileira. Segundo eles, a Lei 9394/96 é uma reprodução das recomendações do relatório desta Instituição publicada nos anos 1990. Nas palavras do Banco Mundial (2010):

In general, the federal government after 1995 began to assume a stronger and more effective role in several areas that are key for management of a large and decentralized education system. In basic education, these include the normative functions of setting a basic legal framework for the sector (Lei de Diretrizes e Bases) ... and financial assistance to low-performing municipal education systems through the 2008 PAR initiative (Plano de Ações Articuladas) (22).

Notemos neste trecho a apreciação satisfatória do Banco às medidas tomadas pelo Brasil naquela década quanto a criação da LDBEN e o mais recente PAR. Krawczyk (2002) é outra autora em que confirma essa influência nos seus estudos, portanto, a “liberdade – financeira e administrativa – cada vez maior das escolas é a variável central utilizada nos estudos do BM” (p. 49).

Já não podemos fugir à realidade de que há uma certa intencionalidade universal a uma formatação de gestão escolar, descentralizada, autônoma e participada, com a qual busca-se delegar aos partícipes responsabilidades pelo sucesso individual da célula escola.

Neste contexto, Krawczyk (2002) ressalta que a “sustentabilidade financeira continua sendo um dos temas que mais ocupam a atenção dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial e da CEPAL” (p. 53). Para esta autora os analistas dessas instituições priorizam a definição de critérios do orçamento público para fortalecer a gestão compartilhada nas escolas públicas e deste modo, dar-lhes “condições” de autossustento, e ainda, *nesse quadro*, a “primazia da qualidade do ensino passou a integrar a agenda dos políticos como meio para alcançar a competitividade da produção nacional no mercado mundial” (Krawczyk, 1999, p. 116).

Neste rápido panorama histórico e político da implantação da gestão nas escolas públicas brasileiras percebe-se quão desvirtuoso encontra-se o processo idealizado ou quão esse processo já iniciara sob influência externa. Muitos que levantaram a bandeira da gestão democrática não se aperceberam que poderiam estar a engatilhar um tiro à educação pública, ou a formatar a modelo universal, com propósitos obscuras quanto a sua oferta gratuita.

3. O processo histórico e político da gestão democrática em Portugal

O contexto histórico da gestão democrática em Portugal assemelha-se ao processo brasileiro, mudando a data de seu acontecimento e a inversão das personagens. É sabido e muito discutido o processo histórico e revolucionário ocorrido em abril de 1974 em Portugal¹⁸ (Afonso, 1994; Alves, 1991; Barroso, 2009; Formosinho, 2003; Lima, 1991, 2007, 2009). Estes autores descrevem o momento de apogeu de autogoverno para as escolas portuguesas que, saindo do período repressor, regulamentam-se por si mesmas.

Esse é considerado um momento de grande conquista democrática escolar. Cada unidade decide como, o que e quando acontecer as ações da escola. Vivenciam o que podemos denominar de descentralização do poder central com a participação e autonomia como conquista adquiridas.

A autogestão independente do poder central (Lima, 2007, 2009; Ventura, Castanheira, & Costa, 2008) “obedecia aos princípios da “gestão democrática”, consagrados com este

¹⁸ Portugal vivera por quase cinco décadas repressão anti-democrática por parte do governo de António Salazar. O período repressor salazarista não se findara com a morte daquele que o gerou. Teve sua derrocada na data acima descrita com o envolvimento dos militares.

nome na Constituição da República de 1976, e caracterizava-se, fundamentalmente, pela existência de órgãos colegiais eleitos” (Barroso, 2009, p. 992). As escolas se auto descobriram como gestoras emancipadas, não por muito tempo, pois, logo o poder central usando-se do Decreto-Lei nº 735- A/74, tentou controlá-la, não tendo tanto sucesso por dois anos e o Decreto-Lei nº 769-A/1976 de 23 de Outubro, demonstrou mais força no controle da gestão democrática (Lima, 2009, 2007). Assim, em 28 de outubro daquele ano, o governo revela entendimento sobre a democracia estabelecida nas escolas através do discurso impresso do ministro da educação Mário de Sottomayor Cardia:

O fascismo amordaçou a escola. Depois, euforicamente, esta viveu breve intervalo de liberdade. Mas a revolução, longe de erradicar a mentalidade fascizante, permitiu que se perpetuasse o medo e que um novo obscurantismo ocupasse o vazio subitamente criado. Especialmente nos centros urbanos, um novo terror, de sinal contrário, abateu-se sobre grande parte das escolas secundária sem circunstâncias não averiguadas, admissão e a quase totalidade das superiores: agressões a alunos por motivos políticos, obstrução à prática de exames, depredações de mobiliário e dos próprios edifícios, incêndios ocorridos em circunstâncias não averiguadas, admissão de agentes de ensino por favoritismo, revisões dos planos de curso com finalidade de encaixar ou reforçar o poder de docentes desta ou daquela facção, impedimento de prosseguir o curso a estudantes acusados de inconformismo político. A demagogia fez vingar a sua lei, jogando com o medo e a indiferença do maior número, traumatizado entre o antigo fogo do fascismo e o fogo de novas forças totalitárias (1976, p. 4).

O discurso segue se referindo ao empenho do governo legislar em nome de uma educação democrática e, assim profere que “após dois anos férteis em imprecisão de poderes, impunha-se recolher os ensinamentos da experiência e instaurar os mecanismos legais que assegurem o funcionamento democrático dos vários órgãos (p.4).

A gestão democrática nas escolas portuguesas seguia então o seu percurso, agora sobre o olhar bem aproximado do governo central. Ela já não tinha mobilidade própria. Os seus passos teriam que ser controlados e igualados em único movimento e caminho.

3.1. Gestão escolar democrática Portuguesa – Legalizada/institucionalizada

A partir da elaboração dos decretos-leis em 1976 é alargado o discurso da gestão democrática nas escolas portuguesas. A sua institucionalização causou um redimensionamento na organização, pois ao discurso da democracia adicionou-se, assim como no Brasil, à qualidade de ensino.

A qualidade relacionada a gestão liga-se também à universalização do ensino. O governo, utilizou-se da gestão democrática como, “partilha excelente para que fossem as escolas a aguentar com o primeiro impacto ... ao crescimento constante do sistema” (Formosinho, 2003, p. 26). O olhar e a ação distanciam-se do revolucionário, mas, aproxima-se ao serviço de algo maior e global (Lima, 2007; Teodoro, 2003).

Neste sentido, Teodoro (2003, p. 70) afirma que a legislação portuguesa desde a década de 1960 já sofria influência de organismos externos. No entanto, referente diretamente a gestão escolar nos moldes discutido neste texto, só vem ser declarado na década de 1970, através das imposições constantes nos documentos da UNESCO:

- i) Democratização real da escola, graças à medida compensativa tomada em proveito de camadas desfavorecidas da população (...) a intervenção de todos na elaboração da política educativa
- ii) Procura de maior eficácia, graças a um esforço de racionalidade da actividade, a uma melhor organização administrativa e financeira e a descentralização efectiva (UNESCO, 1975, p.15, apud, Teodoro, 2003, p. 70).

Seguindo a trajetória da influência dos organismos internacionais na legislação educacional portuguesa, após ter passado pelo país também o Banco Mundial, Teodoro (2003) nos diz que Portugal volta aos braços da OCDE, “nos anos 80 agora como objecto de estudos preparatórios para a elaboração da própria Lei de Bases” (p.77).

O interesse da aplicação da gestão democrática é reforçado através dos Decretos-Lei, que se apresentam com o intuito do controle da possibilidade maior da aplicabilidade do modelo governativo escolar (Lima, 2007, 2009). Este autor (idem) afirma ainda que o discurso se distancia do liberativo, participação e outros para se consolidar em racionalização, eficácia, concorrência e outros da esfera econômica empresarial.

É possível dizer que a gestão democrática, tanto no Brasil como em Portugal, passou de uma reivindicação da sociedade para ser um ato legal institucionalizado pelo Estado que buscava na década de 1970/90 a apropriação com mais intensidade do processo de reconversão e participação dos diferentes países em uma economia que iniciava a tendência do processo de globalização.

Assim, se antes a democracia nas escolas era um querer social, nos anos de redemocratização, pós-revolução passou a ser um querer também estatal. Isto nos faz

concordar com Lima (2009) quando considera esse processo um paradoxo de um governo autoritário discursando sobre gestão democrática.

Neste panorama do processo de globalização de gestão escolar definida nas legislações dos países e elogiada pelos organismos internacionais, acompanha a tendência homogênea mundial explicitada nos três aspectos já apontados neste trabalho: “descentralização administrativa, participação da sociedade civil e autonomia crescente dos sistemas e das escolas públicas” (Krawczyk, 1999, p. 117).

Dando mais fundamento aos (des)caminhos que a escola está tomando rumo a um formato unificado por um querer estatal e universal, buscamos Azevedo (2007) no sentido de clarificar esse entendimento:

Saltam à vista de qualquer observador atento às problemáticas da educação escolar não só as diferenças mas também as semelhanças entre os sistemas educativos dos diferentes países da Europa e de todo o mundo... Para lá da simples evidência, vários estudos de âmbito internacional têm concluído que existe uma efectiva tendência entre nações e os sistemas educativos nacionais para convergir para estruturas e práticas comuns. Nos dois últimos séculos, desenvolveu-se um modelo de escola moderna de relevância mundial, um subsistema adoptado por qualquer país em processo de modernização, um modelo transnacional e universalmente aplicável (pp. 26-27).

Com as palavras de acima, chegamos finalmente ao término do estado da arte. No próximo capítulo apresentaremos a metodologia desenvolvida para a obtenção dos resultado dissertação.

PARTE II – METODOLOGIA DO ESTUDO

CAPÍTULO 1

A metodologia do estudo – Descrevendo o percurso

1. Introdução

Esta segunda parte tem como finalidade explicitar a metodologia utilizada para a realização deste trabalho. A pesquisa assume percursos diferentes e metodologias diversas (Bogdan & Biklen, 1991). Ela tende a ser um trajeto que o investigador assume para conseguir constatar ou comprovar o planejado (Carrancho, 2005). Assim, o nosso caminhar foi árduo e tivemos que trilhar caminhos de muitas leituras, reflexões e análises para alcançar os objetivos pré-definidos em projeto. Tivemos ainda que, para entender o funcionamento da gestão democrática nos dois países, alargar as análises das legislações à organização estrutural da educação Brasileira e Portuguesa.

2. O enquadramento da pesquisa

O paradigma é a fundamentação filosófica e epistemológica que o investigador deve escolher quando das teorias, metodologias e técnicas a desenvolver na investigação (Amado, 2009). Ele “proporciona los medios apropiados y exclusivos de escoger entre los tipos de métodos”, no entendimento de Cook e Reichardt (2000, p. 30). Sendo assim, esta pesquisa fundamentou-se no paradigma qualitativo e, logicamente, na abordagem qualitativa por serem os dados recolhidos “em formas de palavras” (Bogdan & Biklen, 1991, p. 48) e se assentar numa visão da realidade (ou problema) sobre o objeto de estudo, no caso, análises da legislações brasileira e portuguesa, sem as “isolar do contexto natural (histórico, socioeconómico e cultural)” onde procurou-se “atingir a sua ‘compreensão’” (Amado, 2009, p. 70). Deste modo, como ocorre em pesquisas qualitativas, inferiu-se carga de valores e interpretações (Cook & Reichardt, 2000; Foster, 1996). Como a ação de analisar documentos escritos denota valor e princípios, não eliminou-se totalmente a carga

de subjetividade, característica eminentemente da abordagem qualitativa (Amado, 2009; Carrancho, 2005; Cook & Reichardt, 2000; Flick, 2005; Martins, 2011; Pardal & Lopes, 2011), ela se fez presente. No entanto, como aconselham Foster (1996) e Amado (2009) houve esforço no sentido de buscar a fidelidade aos dados.

3. O percurso da pesquisa

O início fez-se através da pesquisa bibliográfica onde buscou-se compreender um arcabouço de obras sobre o assunto, propiciando a revisão do “tema sob diferentes enfoques e conclusões” (Vasques, 2008, p. 08). Então, a revisão de literatura, “corpo de conhecimento já produzido (Cardoso et al., 2010, p. 15), deu-nos sustentação para o desenvolvimento deste trabalho por nos permitir conhecer as contribuições científicas sobre o tema “constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e de material disponibilizado na Internet” (Silva & Menezes, 2001, p. 21).

Após esta etapa, realizou-se a coleta de dados na perspectiva de uma pesquisa documental onde caracterizou-se na recolha das legislações do Brasil e de Portugal. Os dados compilados escritos são contemporâneos (Vasques, 2008) e em vigor. Eles foram pesquisados até meados de abril do ano corrente, quando encerrou-se a coleta em cumprimento ao calendário da pesquisa. Assim, o *corpus* de dados consta de uma coletânea de legislação do âmbito nacional dos dois países e que se constituem em constituições, leis, decretos-leis, decretos-regulamentadores, portarias, pareceres, despachos, planos e cadernos de formação/orientadores, (quadro 2). Nem todos os normativos constantes no quadro referido foram utilizados nesta pesquisa¹⁹. A razão é que muitos deles não encaixaram-se nas interpretações e/ou foram considerados menos importantes do que aqueles que estão em destaque (**negrito**). Então, sabe-se que legislações são focos de pesquisa documental e que constantemente são analisadas para intenções diversas. Por isso, neste caso, foram reexaminadas “com vistas a uma interpretação nova ou complementar” (Neves, 1996, p. 3).

¹⁹ Os normativos não usados para fundamentar este trabalho, não constam nas referências.

Quadro 2: Lista da legislação pesquisada

Legislação/documentos	
BRASIL	PORTUGAL
Constituição da Republica Federativa do Brasil (CF) -1988	Constituição da República Portuguesa (CR) - 1976- revisada/2005
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n° 9394/96	Lei de Bases da Educação Nacional 46/1986-49/2005
Projeto de Lei Plano Nacional de Educação (PNE) n° 8035/2011- Período 2011-2020	Decreto-Lei n.º 75/2008
Plano Nacional de Educação (PNE) Lei n° 10172/01- Período 2001-2011	Decreto-Lei n° 115A /1998
Caderno de formação do MEC para conselheiros dos conselhos municipais de educação - n° 5 – 2011	Decreto-Lei n.º 144/2008
Cadernos do Mec (2004). Programa de fortalecimento nacional dos conselhos escolares	Decreto-Lei n° 125/2011
Cadernos do Mec (2004). Conselhos escolares	Decreto-lei 213/2006
	Decreto-Lei n.º 276-C/2007
	Decreto-Lei n° 7/2003
	Lei n° 41/2003
	Decreto Regulamentar n° 5/2010
	Decreto Regulamentar n° 32/2007
	Decreto Regulamentar n° 31/2007
	Decreto Regulamentar n.º 17/2009 -
	Decreto Regulamentar n.º 16/2009
	Parecer n° 3/2008
	Parecer n° 1/2008
	Parecer projeto decreto-lei 771/2007 – João Barroso
	Parecer projeto decreto-lei 771/2007 - Natércio Afonso
	Portaria n° 1181/2010
	Portaria n 3/2008
	Portaria n° 604/2008
	Despacho n° 9745/2005
	Despacho n° 18064/2010
	Despacho 4463/2010
	Despacho n° 16551/2009
	Despacho Normativo n° 55/2008
	Reg. DL 771/2007 -
	Resolução n° 44/2010

Fonte: Autora

Destaque-se que foi considerada apenas legislação de âmbito nacional. No caso do Brasil, quando de aspectos mais específicos, recorreremos aos cadernos do Ministério da Educação e Cultura que trazem resumos da realidade dos sistemas de ensino em todo o território brasileiro e servem igualmente como referências normativas para as redes de ensino estadual e municipal.

Importante se faz destacar que a Constituição Federal Brasileira (CF), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 (LDEN), Plano Nacional de Educação (2011-2020) (PNE), Constituição da República Portuguesa (CR), Lei de Bases do Sistema de Ensino nº 49/86 (LBSE) e o Decreto-Lei (DL) 75/2008, são os normativos vigentes âncoras deste trabalho. Ressalte-se ainda que, segundo o *site* do Ministério de Educação (MEC), foram concluídas as novas negociações sobre regime de autonomia, administração e gestão escolar, logo, o DL 75/2008 será alterado ou substituído, assim, num futuro recente, este DL sofrerá alterações.

Sendo as legislações objeto de estudo, considerando a necessidade de limitar o campo a ser investigado e no sentido de “reconfigurar o material ao serviço dos determinados objectivos de investigação” (Esteves, 2006, p. 109) criaram-se quatro categorias a serem analisadas e “para serem aplicadas ao material” (Flick, 2005, p. 193) investigado. As categorias neste estudo foram definidas como **princípios, organização, composição e objetivos** da gestão democrática escolar implantados nas escolas públicas de ensino básico nos países em questão. Ao serem definidas as categorias, efetivaram-se procedimentos clássicos de análise do material escrito (Flick, 2005, p. 193), a análise dos documentos.

A análise documental é abordagem fulcral desta pesquisa por ser através dela que realizamos, efetivamente, a investigação e respectivas interpretações nos textos legais do Brasil e Portugal, sob a intenção de verificar o que dizem quanto às categorias e refletir acerca de possíveis influências do processo de globalização sobre elas. As análises foram realizadas com o olhar sobre a “fundamentação explícita dos textos” (Esteves, 2006, p. 108), bem como, com um olhar sobre princípios e valores implícitos.

Por se tratar de um estudo em que são envolvidos dois países sob objetivos iguais a serem investigados, foi impossível não comparar. Isto porque, no desenvolver do trabalho houve identificações de “continuidades e discontinuidades, semelhanças e diferenças”, atitudes em uma pesquisa que são características do método comparativo, como afirmam Schneider e Schmitt (1998, p. 49). Deste modo, foi impossível o estudo não incidir em “verificar

similaridades (refletir) possíveis divergências entre os resultados obtidos” (Vasques, 2008, p. 10).

Na verdade, toda a pesquisa no âmbito social por si só é comparativa, mesmo que implicitamente, pois não se escreve algo sem antes realizar comparações com outros aspectos já existentes (Martins, 2011). Neste sentido, o estudo comparado proporcionou o alargamento da visão local (brasileira) para a outra (portuguesa) comparando-as e compreendendo-as. Enfim, o estudo como o todo incidiu em interessantes reflexões e constatações que exporemos na terceira e última parte desta dissertação, a seguir.

PARTE III – A ANÁLISE DO OBJETO DE ESTUDO

CAPÍTULO 1

A análise dos textos legais

1.Introdução

Portugal possui mais precisamente o governo central para emitir legislação reguladora. No Brasil os governos locais também emitem legislações reguladoras, tendo os conselhos de Educação e órgãos públicos responsáveis pelas regulamentadoras, como os pareceres. No caso dos pareceres, no Brasil, geralmente, é emitido quando da lei já homologada com objetivo de esclarece-la e/ou para dar direcionamento à uma situação particular. Em Portugal este documento é mais utilizado para recomendar mudanças quando da elaboração de DLs. Isto foi o que ocorreu quando do Projeto do DL 177/2007 desencadeante no DL 75/2008²⁰ que trata da **autonomia, administração e gestão das escolas**. João Barroso (2008), Natércio Afonso (2008), Conselho das Escolas, (Parecer 1/2008) e o Conselho Nacional de Educação (Parecer 3/2007) emitiram parecer sobre o referido Projeto.

Portugal possui mais decretos-leis que propriamente leis. As leis são consensuais, oriundas de grandes debates e com o envolvimento de parlamentares. Os DLs, como acima já dito, passam pelo crivo de pessoas de notórios saber na sociedade. No Brasil, é mais comum a homologação de leis. Os decretos no Brasil possuem conotações não democráticas por serem homologados por chefes executivos, geralmente, sem a devida apreciação de outros poderes.

Ressaltemos que neste capítulo serão analisadas as legislações homologadas por Brasil e Portugal que relacionem-se com a gestão democrática escolar, considerando as categorias princípios, organização, composição e objetivos. Antes porém, consideramos fulcral tratar

²⁰ O *site* oficial do Ministério da Educação português consta da informação de um novo decreto a substituir este. A informação intitulava-se: *Concluídas negociações sobre regime de autonomia, administração e gestão escolar*.

nesta introdução sobre a organização dos sistemas de ensino dos dois países, para melhor compreensão quando das análises e respectivos resultados. Como já informado, neste trabalho, nós realizaremos análise no texto da legislação brasileira e portuguesa, no que se refere a gestão democrática escolar em instituições de ensino não superior acerca das categorias: princípios, estrutura, composição e objetivos.

1.1. A organização legal/política/hierárquica dos sistemas de ensino Brasil e Portugal

O estudo envolve dois países, no entanto não pode referir-se a dois sistemas de ensino. Isto porque, as escolas brasileiras possuem organização escolar descentralizadas em 27 sistemas de ensino estaduais e em centenas de sistemas municipais com as suas respectivas redes (quadro 3). Já as escolas portuguesas vivenciam descentralização a nível municipal conforme DL nº 144/2008, que objetivou o *“reforço e a qualificação do poder local,”* sem contudo, configurar-se em sistemas de ensino, havendo único sistema e rede pública nacional (figura 4).

1.1.2. A organização brasileira

A LDBEN/96, artigo 21, organiza o ensino em dois níveis: A educação básica e o ensino superior²¹. O primeiro nível é composto por três etapas: **Educação infantil** (0-3 anos creche e 4-5 anos pré-escolar), **ensino fundamental** (1º ao 9 ano) e **ensino médio** (1º ao 3º ano). Na educação pública, as etapas são distribuídas nas redes de ensino, conforme preceitua a lei 9394/96. Deste modo, no artigo 11, inciso V, aos municípios cabe “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental”, geralmente se incumbem dos 5 primeiros anos desta etapa (figura 3). Já a rede pública estadual deve “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio” (LDBEN, 20, VI).

²¹ Lembramos que este estudo não se dedica ao ensino superior e nem às modalidades.

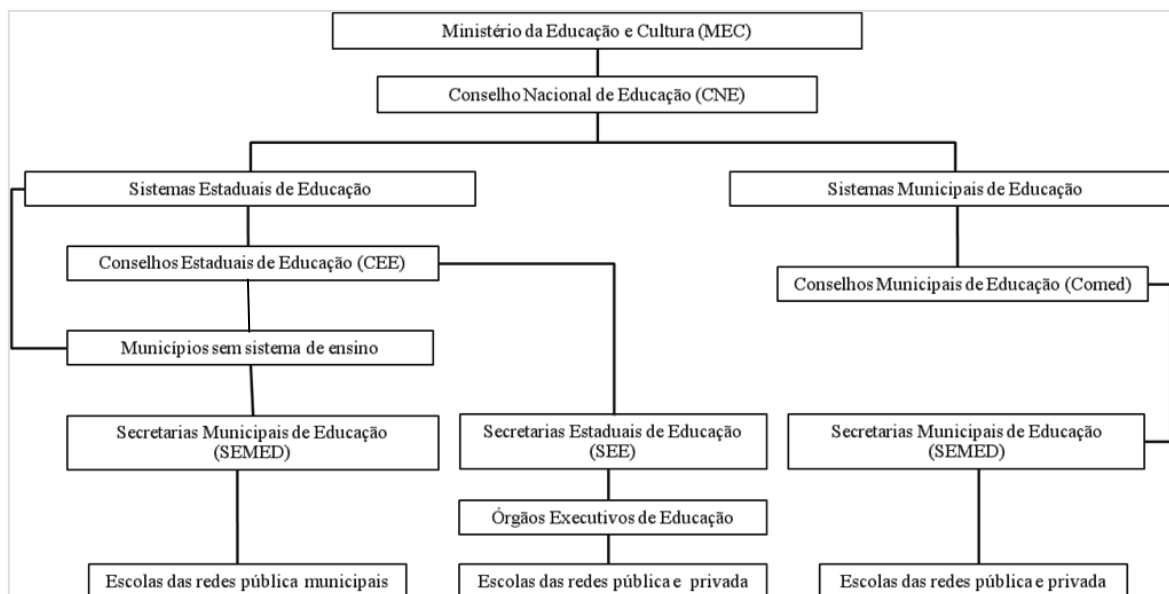


Figura 3 Estrutura organizacional dos sistemas de ensino brasileiro

Fonte: Autora

No nosso entendimento, a organização legal/política/hierárquica da educação pública brasileira tem três vieses: 1) Rede pública estadual organizada em sistema de ensino; 2) rede pública municipal organizada em sistema municipal de ensino e 3) rede pública municipal sem sistema de ensino próprio, agregada ao sistema estadual. Os municípios mesmo podendo se organizar em sistemas de ensino, nem sempre optam por esse modelo. Neste caso, ficam subordinados a regulamentação do sistema estadual de educação. Contudo, são regulados pelos poderes municipais e administram todas as escolas criadas por ele que são as de educação infantil e ensino fundamental. Isto significa milhares de regulações educativas referentes a gestão escolar.

Este fato se dá porque a legislação formulada no “âmbito do governo federal brasileiro preconiza diretrizes que são “traduzidas” em outras esferas executivas e legislativas do país, portanto, sua implementação apresenta contornos diferenciados” (Martins, 2011, p. 81). Essa tradução referida pela autora é recomendada tanto na Constituição Federal como na LDBEN nº 9394/96 artigos 10 e 11, V e III, onde respectivamente preceituam que os estados e municípios devem “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.” Assim, cada sistema ou rede de ensino devem criar leis locais que regulamentem a gestão escolar, considerando o princípio democrático. A forma dependerá do entendimento local.

1.2. A organização portuguesa

A educação portuguesa de acordo com a LBSE/1986, artigo 4º, organiza-se em **pré-escolar** (3-5 anos), **educação escolar** e **educação extra-escolar**. A educação escolar é composta, além do ensino superior, pelo ensino básico. Este divide-se em 1º ciclo (1.º/4.º ano), 2º ciclo (5.º/6.º ano) e 3º ciclo (7.º/9.º ano) e o secundário (10º/12º ano). Conforme o DL 144/2008, os municípios são responsáveis pela pré-escola. Estas agregam-se ao agrupamento de escolas (figura 4) que coadunam um conjunto de escolas sob direção de um diretor e respectivos adjuntos. No Despacho 4463/2010 que dispõe sobre agrupamentos de escolas, consta que esta organização tem “afirmado como mais eficaz unidade de gestão escolar em Portugal.”

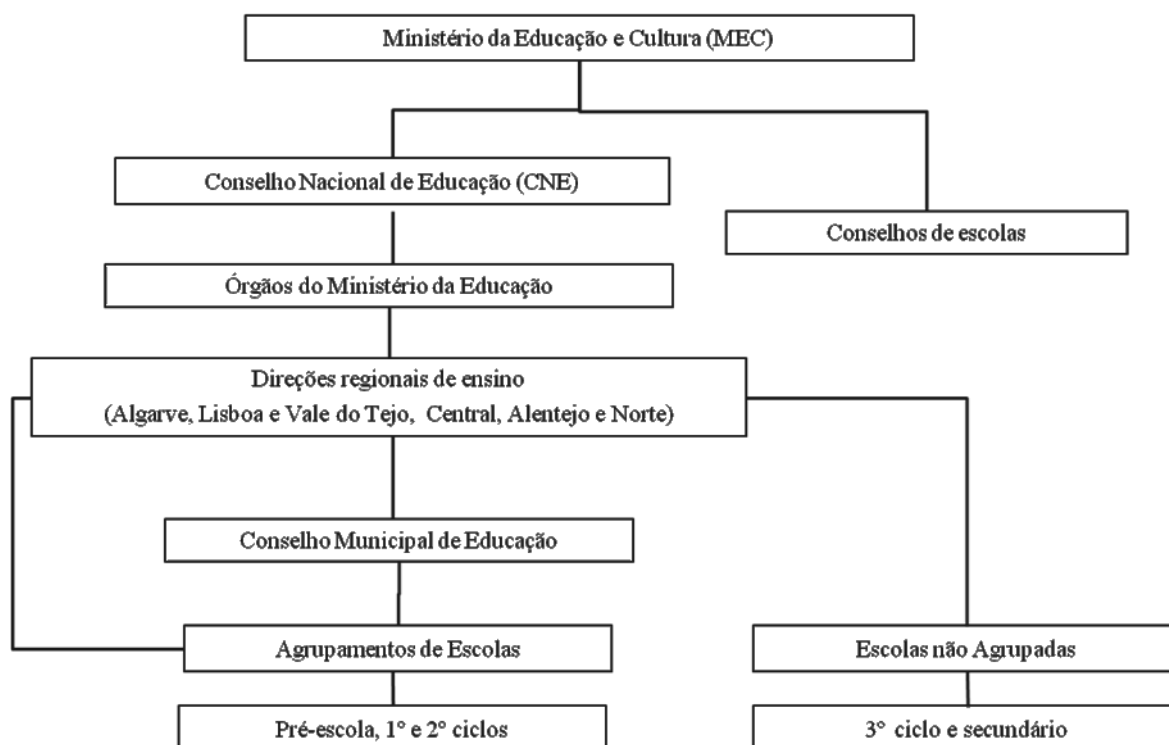


Figura 4: Estrutura organizacional do sistema de ensino Português

Fonte: Autora

Note-se que a educação portuguesa diferencia-se da brasileira, pois organiza-se em apenas um sistema. E como visualiza-se a partir das figuras (3,4), dar-se-á de forma mais simplificada e retilínea, fazendo pequena curva quando das direções regionais de educação

e quando dos agrupamentos e escolas não agrupadas. Assim, concordamos com Martins (2011) em estudo comparativo recente sobre autonomia entre os dois países em tela:

Portugal tem um poder central que se relaciona diretamente com as autarquias/sedes regionais e seu conjunto legal é conciso, não se comparando à profusão do escopo normativo brasileiro e paulista. Os órgãos que poderiam ter alguma correspondência com as diretorias de ensino paulistas são os regionais: Diretoria Regional de Educação do Norte (DREN); Diretoria Regional de Educação do Centro (DREC); Diretoria Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo (DRELVT); Diretoria Regional de Educação do Alentejo (DREALENT); Diretoria Regional de Educação do Algarve (DREALG)(pp. 81-82).

Verifica-se que a complexa estrutura brasileira de ensino não anula a condição dos dois países estarem em pé de igualdade. Ambos possuem órgãos desconcentrados e a descentralização incide exatamente nas federações menores do Estado, os municípios. Sendo estes responsáveis igualmente pela pré-escola e sob a regulamentação e acompanhamento dos Conselhos Municipais de Educação, conforme DL 7/2003. A diferenciação concerne na atribuição de diretor escolar para as instituições. No caso brasileiro, é comum cada escola de educação pré-escolar possuir a mesma organização das outras duas etapas de ensino. Em Portugal, o DL 144/2008 determina um coordenador para estas escolas, devendo ser administradas e gestadas pelo agrupamento em que pertencem. Note-se que com apenas um sistema, a legislação portuguesa coesa o número de diretores, como o número de participantes na gestão. Ou seja, no Brasil, em geral, há um diretor/gestor para cada instituição, enquanto em Portugal há um para várias escolas, sendo portanto, número reduzido, logo, controle facilitado.

No nosso entendimento a presente análise serve como norte para a compreensão das análises que se seguirão neste capítulo.

2. O princípio da gestão nas escolas brasileiras e portuguesas

Compreendemos por princípio a filosofia de valores agregada aos atos normativos. Eles aqui são divididos em princípio geral e princípios organizativos. É patente que a gestão escolar nos dois países tem a democracia como princípio geral (quadro 3). Ele traduz-se em valor legal fundamental a ser vivenciado tanto pelos governantes como pelos cidadãos. Os princípios organizativos da gestão democrática são a descentralização, participação e

autonomia, aspectos que norteiam a direção e gestão escolar. Sobre eles discutiremos mais adiante.

Quadro 3: O princípio geral da gestão escolar

Brasil	Portugal
Texto legal	
CF	CR
<p>CAPÍTULO III, Da educação, da cultura e do desporto da educação</p> <p>Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:</p> <p>VI - Gestão democrática do ensino público, na forma da lei;</p>	<p>Artigo 77.º, Participação democrática no ensino</p> <p>1. Os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei.</p> <p>2. A lei regula as formas de participação das associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico na definição da política de ensino.</p>
LDBEN	LBSE
<p>TÍTULO II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional</p> <p>Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:</p> <p>VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;</p>	<p>Capítulo I - Âmbito e princípios - Artigo 3º Princípios organizativos</p> <p>g) Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes;</p>
PNE - 2011/2020	
<p>art. 2º são diretrizes do plano nacional de educação:</p> <p>X difusão dos princípios... da gestão democrática na educação</p> <p>Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta Lei.</p>	<p>l) Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias.</p>

Fonte: Autora

No caso brasileiro a “Gestão democrática do **ensino público**, na forma da lei” preceituado pela CF (art. 206, VI) contrasta com “gestão democrática na **educação**” apresentada como diretriz do PNE (art. 2º, X). Isto nos faz interpretar que dependendo do entendimento dos sistemas de ensino, a gestão democrática poderá alargar-se às escolas da rede privada.

Enfim, nos dois maiores normativos brasileiros a gestão democrática é um princípio não clarificado quanto, como ou quem devem participar. No caso Português a CR (77º, 1 e 2) não usa a expressão “ensino público”, mas identifica os atores.

Observa-se ainda outros pontos:

- Nos dois países “curiosamente” o princípio democrático é tratado nas Lei de Bases no mesmo artigo 3º;
- A gestão democrática escolar nos textos da LBSE se apresenta em Portugal como um valor agregado principalmente à participação, logo, princípio implícito, enquanto, no Brasil é explícito, contudo, sem clarificar de como seria a democracia escolar;
- A Constituição como a LDBEN brasileira foram aprovadas em média após dez anos das portuguesas;
- Em nossa contagem, o PNE, refere-se a gestão democrática apenas uma vez.

Enfim, com o intuito de contribuir para desenvolvimento do “espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos” (LBSE, art 3º) a gestão escolar no Brasil como em Portugal assume valor democrático passando a ser umas das discussões primeiras e fundamentais da/na escola.

2.1. Princípios organizativos da gestão democrática nas escolas

Tendo como ponto de partida o princípio geral democrático, as leis não só definem a organização das escolas, mas também, preceituam os princípios organizativos de funcionamento. A identificação dos princípios da gestão democrática não é tarefa difícil de realizar. Como já visto neste trabalho, autonomia, participação e descentralização compõem-na. Em nossa interpretação o princípio organizativo da participação está mais em evidência nos textos nas Constituições e nas Leis de bases dos países, sendo acompanhada pela autonomia e descentralização (quadro 4). No entanto, os normativos oriundos deles trazem a autonomia como princípio de destaque. O DL nº 75/2008 coloca a autonomia no mesmo patamar da gestão e da administração, portanto, atualmente a autonomia em Portugal é declaradamente o princípio organizativo mais ressaltado

legalmente. Para o MEC (2004, p. 42) a autonomia é a “essência da gestão democrática”, acabando por ser o princípio fundamental da organização das escolas atualmente.

Quadro 4: Princípios organizativos da gestão democrática nas escolas

Brasil	Portugal
Texto legal	
LDBEN	LBSE
<p>Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:</p> <p>II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.</p> <p>Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.</p>	<p>Capítulo VI - Administração do sistema educativo - Artigo 46º - Princípios gerais</p> <p>1 - A administração e gestão do sistema educativo devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação que visem a consecução de objectivos pedagógicos e educativos, nomeadamente no domínio da formação social e cívica.</p> <p>2 - O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.</p> <p>3 - Para os efeitos do número anterior, serão adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a necessária eficácia e unidade de acção.</p>
PNE/2011-2020	
<p>Meta 7, Estratégias:</p> <p>7.8) Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, com vistas à ampliação da participação da comunidade escolar no planeamento e na aplicação dos recursos e o desenvolvimento da gestão democrática efetiva.</p> <p>7.20) Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais.</p>	<p>Artigo 48º - Administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino</p> <p>2 - Em cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos de educação e ensino a administração e gestão orientam-se por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo, tendo em atenção as características específicas de cada nível de educação e ensino.</p> <p>4 - A direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente, e apoiada por órgãos consultivos e por serviços especializados, num e noutro caso segundo modalidades a regulamentar para cada nível de ensino.</p> <p>5 - A participação dos alunos nos órgãos referidos no número anterior circunscreve-se ao ensino secundário.</p>

Fonte: Autora

A autonomia acaba por ser o princípio fundamental da organização das escolas, ultrapassando a participação. Às escolas é dada a autonomia de se organizarem tendo como recurso os normativos orientadores.

3. A organização da gestão democrática nas escolas brasileiras e portuguesas

Compreendemos por organização da gestão democrática a estruturação da governação escolar enquanto órgãos internos responsáveis pela escola e desenvolvimento dos princípios organizativos.

Nota-se que o texto da LDBEN (art. 14, II) é claro quando orienta a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (quadro 5). Percebe-se, entretanto, que a LBSE assegura às escolas a criação de “órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente” (48, 4) (quadro 5). No entanto, a lei não define o nome do órgão a ser criado ou se seriam as escolas ou não a definirem a nomenclatura e organização dele.

Um fato que chama a atenção é a ausência da nomenclatura gestor ou diretor nas leis reguladoras de topo nos dois países, constituição e lei de bases (quadro 5). Nota-se alguma intencionalidade para a ausência dessa personagem, como se a intenção primeira fosse a escola gestada por órgãos colegiados. Isto, no nosso entender fica patente no entendimento do MEC (2004b), no caso brasileiro:

A questão central é que as leis firmam valores, não criam cultura. A efetivação do novo princípio da gestão democrática requer um processo instituinte de uma nova cultura de gestão escolar. Gestão que não se confunde mais com o gestor, com a centralização nas mãos do diretor, mas que passa a ser vista como um projeto coletivo, que institui uma organização colegiada (p. 52).

Se a intencionalidade da ausência do diretor existiu, prevaleceu a tradição. O diretor ou gestor é figura que compõe a organização da gestão democrática nos dois países. Normativos posteriores à Constituição e lei de bases, trouxeram-no à nomenclatura no texto, ao exemplo do PNE (quadro 7) e DL 75/2008 (quadro 5). Assim, a organização da gestão democrática tanto no Brasil como em Portugal, é edificada na figura do diretor/gestor e em órgãos colegiados.

Quadro 5: Organização da gestão democrática

Brasil	Portugal
Texto legal	
LDBEN	LBSE
Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:	Art. 48º, 1 - O funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino, nos diferentes níveis, orienta-se por uma perspectiva de integração comunitária, sendo, nesse sentido, favorecida a fixação local dos respectivos docentes.
II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.	DL - 75/2008
	2 — São órgãos de direcção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas

Fonte: Autora

Estes órgãos são muito valorizados na gestão dos dois países. Portugal possui três na organização colegiada definidas pelo DL 75/2008, artigo 21: a) **O conselho geral**; b) O director; c) **O conselho pedagógico**; d) **O conselho administrativo**.

Como a lei brasileira faculta o nome do órgão colegiado, os sistemas de ensino deram nomes variados. Segundo o MEC (2004a) são “Associações de pais, mestres e comunitários, Conselho escolar, Colegiado escolar, Associação de apoio à escola, Conselho de escola, conselho deliberativo escolar e Comitê comunitário” (pp. 47-48). Um por escola.

À estruturação da organização escolar no caso exclusivo de Portugal, agrega-se diretores adjuntos (DL, 75/2008) sendo o número desta função definida pelo quantitativo de alunos matriculados, conforme Despacho n.º 18064/2010 do Ministério da Educação. Na realidade brasileira há os adjuntos ou vice-diretores. O número destes por escola depende da legislação local.

A organização da gestão escolar independentemente da quantidade de colegiados e das nomenclaturas tende a possuir princípios básicos que norteiam-na. Neste entendimento, pretendemos averiguar os instrumentos da organização da gestão democrática.

3.1. Instrumentos de organização da gestão democrática

Instrumentos de organização da gestão democrática no nosso entendimento são os documentos norteadores da gestão (quadro 6). Em princípio construídos coletivamente entre escola e comunidade sob o objetivo da organização das ações, administrativas, financeiras e pedagógicas da escola.

Quadro 6: Instrumentos de organização da gestão democrática

Brasil	Portugal
Texto legal	
LDBEN	DL n 75/2008
Art. 14. I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; Regimento interno das escolas	Artigo 9.º 1 — O projecto educativo, o regulamento interno, os planos anual e plurianual de actividades e o orçamento constituem instrumentos do exercício da autonomia de todos os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, sendo entendidos para os efeitos do presente decreto -lei 2 — São ainda instrumentos de autonomia dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas, para efeitos da respectiva prestação de contas, o relatório anual de actividades, a conta de gerência e o relatório de auto-avaliação, sendo entendidos para os efeitos do presente decreto -lei.

Fonte: Autora

Percebe-se que o sistema português consta de maior número de instrumentos e bem melhor definidos que os brasileiros. Este fato torna-se patente, considerando que são os sistemas de ensino brasileiro que devem melhor definir como e com que a gestão democrática deve ser desenvolvida nas escolas, no entanto, não podem deixar de possuir os dois instrumentos definidos em lei. Por assim ser, o MEC (2011, p. 9) ensina que o “projeto político pedagógico contempla a organização de uma Educação Democrática” logo, nenhuma rede de ensino pode rejeitá-los.

Ressalte-se que estes instrumentos são a oportunidade que as escolas possuem para configurar-se em célula única. Eles permitem à escola definirem a sua filosofia de trabalho e metas a conquistar, em consonância com os partícipes e a realidade local, quando os órgãos desconcentrados não impõem um modelo único a ser seguido. No caso português, enquanto as escolas agrupadas vivenciam regimento e projeto educativo do agrupamento. Isto significa dizer que as escolas portuguesas agrupadas correm o risco de terem instrumentos de organização adversos à sua realidade e objetivos. Em consonância a isto, o

MEC português entende ser objetivo dos agrupamentos de escolas, o favorecimento do “desenvolvimento de um projecto educativo comum, articulando níveis e ciclos de ensino distintos” (Resolução 44/2010).

Na nossa interpretação, projeto educativo estar para o projeto político pedagógico e os planos anuais e o orçamento para o PDE, PDDE e outros programas a nível federal. Note-se quão semelhante andam os dois países, mesmo quando aparentam serem diferentes.

4. Composição da gestão democrática

Acima vimos a organização da gestão democrática. A categoria composição da gestão democrática complementa-a, visto que, objetiva-se a analisar aspectos referentes aos atores (direção e colegiados) que integram a dinâmica da gestão escolar. Deste modo, entende-se por composição da gestão democrática o quantitativo e o qualitativo que definem e integram a organização da escola, quer seja a direção ou os órgãos colegiados nos aspectos da escolha, categorias representadas e proporcionalidade (ver quadros 7 e 8).

4.1. Da escolha dos diretores

Discutir sobre a composição da gestão democrática no aspecto da escolha no Brasil e em Portugal, não se pode perder de vista o começo deste processo discutido no início deste trabalho. Recordemos que em Portugal os representantes da organização gestora já foram escolhidos por voto da comunidade, tendo seguido um percurso no qual cada vez mais a expressão da comunidade é afunilada. O DL 115A/1998 foi o último que trouxe a eleição de diretores de forma mais alargada à comunidade escolar. Este normativo no artigo 20, 2 consta que “considera-se eleita a lista que obtenha maioria absoluta dos votos entrados nas urnas, os quais devem representar, pelo menos, 60% do número total de eleitores”. O DL 75/2008 traz mudanças consideráveis neste processo, no qual o conselho geral tem poderes de eleger o diretor.

No Brasil, a escolha de diretores tem ocorrido de três formas: A primeira e patente, por eleição na comunidade escolar através do voto direto e secreto; a segunda por concurso

público de cargo efetivo e por último as indicações políticas, nos moldes já comentados neste trabalho.

Sabe-se portanto, que a forma da escolha e nomeação do diretor influencia na dinâmica da gestão. Por eleição a comunidade escolar como um todo, terá maior segurança em exigir empenho do eleito, podendo-o retirar da função, por outro lado, o diretor poderá ter mais autonomia para desenvolver o projeto escolar com o apoio da comunidade. O concursado poderá considerar a efetividade no cargo como um ponto positivo à luta por melhoras na escola junto à comunidade, como utilizar-se dela para eximir-se. Neste caso, a comunidade poderá exigir sua transferência e quando couber, processo administrativo junto aos órgãos competentes. Os indicados podem possuir maior autonomia individual no sentido de ignorar a participação coletiva servindo aqueles (geralmente político partidário) que o indicou, por outro lado, pode ter mais acesso as estruturas do poder, facilitando a gestão.

O fato é que estas formas de escolha de diretores podem deixar de existir na educação pública brasileira, conforme preceitua metas e estratégias do novo PNE (quadro 7). Em Portugal, como já assinalado acima, o DL 75/2008 efetivou grandes mudanças as quais verificaremos com a análise dos textos legais (quadro 7).

Consideramos muito significativo o texto do PNE 2011-220. Notemos uma grande mudança na escolha de diretores escolares. Percebamos que cada sistema de ensino, conforme este documento terá que reformular as leis referentes a gestão democrática. Isto significa que a eleição para diretores escolares e concursos públicos para cargo público efetivo de diretor escolar poderão não constar nos futuros documentos. Ao mesmo tempo, as indicações políticas poderão se fortalecer. Quando o PNE se refere a “*nomeação comissionada*” denota dois sentidos: 1) Os diretores serão nomeados para função comissionada, a resgatar a antiga forma por indicação política partidária ou; 2) haverá uma comissão que nomeará os diretores da escola conforme critérios a serem estabelecidos. Podemos entender essa dúvida como flexibilidade legal. Isto abre adendo aos sistemas de ensino a realizarem inúmeras interpretações, inclusive, nomear para cargos de comissão na função de diretores profissionais de outras redes e instâncias, como ocorre em Portugal (DL, 75, 2008). Note-se que o PNE não se refere aos docentes possibilidade de serem eles diretores escolares, deixa em aberto para entendimento dos normativos locais, conforme preceitua o artigo 8º:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em Lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE - 2011/2020, no prazo de um ano contado da publicação desta Lei.

Além da interpretação acima assinalada, o Brasil poderia estar a se enquadrar no normativo português quando de uma comissão, e em caminhos a um processo concursal para o cargo de diretor que além, do DL 75/2008, as regras deste processo são definidas na Portaria nº 604/2008. Os critérios definidores dos predicados que devem possuir os diretores brasileiros ainda estão por vir.

Quadro 7: Aspectos da escolha do diretor escolar

Aspectos	Brasil	Portugal
	Texto legal	
Forma?	PNE 2011-2020	D-L 75/2008
	Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.	Artigo 21.º 2 — Para recrutamento do director, desenvolve-se um procedimento concursal, prévio à eleição
Quem?	Estratégia 19. 2) Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.	Artigo 21º, 3 — ... docentes dos quadros de nomeação definitiva do ensino público ou professores profissionalizados com contrato por tempo indeterminado do ensino particular e cooperativo, ..., cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar. 4 - a) Sejam detentores de habilitação específica b) Possuam experiência correspondente a, pelo menos, um mandato completo no exercício dos cargos de director ou adjunto do director; presidente ou vice-presidente do conselho executivo; director executivo ou adjunto do director executivo; ou membro do conselho directivo c) Possuam experiência de, pelo menos, três anos como director ou director pedagógico de estabelecimento do ensino particular e cooperativo.
Como?	MEC/ 2004 – LDBEN	Artigo 21.º 1 — O director é eleito pelo conselho geral
	É escolhido por formas variadas e eletivas na comunidade escolar, de acordo com leis específicas de cada rede de ensino	

Fonte: Autora

O DL 75/2008, quando projeto de Lei nº 771/2007 recebeu parecer 1/2008-CE, 3/2007-CNE, de João Barroso e de Natércio Afonso. O CNE, mesmo reclamando das inúmeras

mudanças na gestão democrática das escolas, deu parecer favorável ao processo concursal, indo de encontro ao parecer de Barroso (2008) e de Natércio Afonso (2008). Afonso (2008) é do parecer que o processo concursal traz “ambiguidades e equívocos e em nada favorece a necessária transparência do processo de selecção, e tende a enfraquecer a autoridade e legitimidade do cargo” (p. 4).

Note-se que tanto no Brasil como em Portugal as mudanças na forma de escolha de diretores dar-se através de discussões na sociedade e estudos realizados por pessoas conhecedoras da causa. Isto nos faz reportar ao início deste estudo, quando discutimos as influências externas momento das discussões de elaborações das regulações dos países. O que não podemos afirmar é que, neste caso, ela tenha existido e/ou prevalecido, mas podemos perceber um caminhar aproximado de gestão escolar Brasil/Portugal, sendo priorizado o princípio democrático que ainda conta nos dois maiores normativas dos países, a Constituição e Leis de Base da Educação. Diante disto, não precisamos nos esforçar para percebermos que as regulações mais recentes não trazem a expressão gestão democrática no corpo do texto. Ela está conservada como um valor, que pode futuramente ser considerada ou não. Mas como ainda nos parece ser utilizada, ela dá o norte numa linha democrática para o desenvolvimento da gestão nas escolas. Então, a eleição de diretores, tantas vezes confundida como sinónimo de gestão democrática, não define por si só o princípio democracia. O princípio democrático está ligado intrinsecamente na forma de gerenciamento e administração como o diretor e o órgão(s) colegiado(s) conduzem a escola. Os órgãos colegiados parecem fomentar o processo democrático escolar nos dois países.

Quanto a escolha dos vice-diretor, diretor adjunto e/ou subdiretor, no Brasil, o número de cargos e a nomenclatura diferem das redes de ensino podendo ser eleito na mesma chapa do diretor, ou indicado pelo poder executivo estadual ou municipal. Em Portugal, o diretor nomeia o subdirector e os adjuntos “entre docentes dos quadros de nomeação definitiva que contém pelo menos cinco anos de serviço e se encontrem em exercício de funções no agrupamento de escolas ou escola não agrupada” (DL, 75/2008, art. 21, 5). O número é “fixado em função da dimensão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e da complexidade e diversidade da sua oferta educativa, nomeadamente dos níveis e ciclos de ensino e das tipologias de cursos que lecciona” (DL, 75/2008, art. 19, 5).

Ressalte-se que no contexto brasileiro, a remuneração para quem assume cargos de diretor, subdiretor, vice-diretor ou adjuntos, diferem de redes de ensino e do regime de escolha dos cargos. Em sendo concursado terá salário definido em concurso público e seguimento em planos de cargos e carreiras; se docente, salário suplementar e por cargo de comissão, salário pago de acordo com a formação e valor do cargo definido, geralmente em leis locais. Portugal, através do Decreto Regulamentar 5/2010, define a remuneração suplementar do diretor. Sendo ela fixada entre 700 a 300 euros, conforme o número de alunos matriculados. Além disso, o Despacho 16551/2009 regulamenta a assessoria para a direção externa à rede pública de ensino. No Brasil, este aspecto deixa a desejar. O diretor, na maioria dos casos, não despertou para essa necessidade, limitando-se à formação ofertada pelas secretarias de educação.

4.2. Dos órgãos colegiados

Os conselhos, órgãos fundamentais da gestão democrática. No Brasil, como vimos, tem diversas nomenclaturas, mas nós optaremos por Conselho Escolar quando das discussões neste trabalho. Segundo o MEC (2004a)

Cabe ao Conselho Escolar zelar pela manutenção da escola e participar da gestão administrativa, pedagógica e financeira, contribuindo com as ações dos dirigentes escolares a fim de assegurar a qualidade de ensino. Eles têm funções deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras, garantindo a gestão democrática nas escolas públicas (52).

Eles ainda “organizam como entidades com personalidade jurídica própria” (MEC, 2004a, p. 44). Já os três órgãos colegiados das escolas portuguesas recebem conceito, função e organização bem definidos pelo DL 75/2008 em seus artigos 11º, 32º e 36º, respectivamente:

O conselho geral é o órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa...

O conselho pedagógico é o órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nomeadamente nos domínios pedagógico-didáctico, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente.

O conselho administrativo é o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nos termos da legislação em vigor.

Dos três conselhos acima nos deteremos neste estudo no Conselho Geral pela sua equivalência ao Conselho Escolar. Assim seguindo a metodologia deste trabalho, o quadro 8 constará informações referentes aos dois.

Quadro 8: Aspectos dos órgãos colegiados

aspectos	Brasil	Portugal
	Texto legal	
	Documento MEC/2004	DL 75/2008
Quem?	Professores, alunos, pais, funcionários, diretor membro nato e outros, conforme lei local	Artigo 12º. 2 - ... pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local.
Como?	Por eleição ou indicação entre os pares	Art. 13ª, 1 - alunos, pessoal docente pelos pares. 2 - Pais e encarregados de educação em assembleia geral de pais e encarregados de educação, sob proposta das respectivas organizações representativas, 3 - Municípios são designados pela câmara municipal. 4 - Os representantes da comunidade local são cooptados pelos demais membros 5 - Os representantes da comunidade local, são indicados pelas mesmas
Mandato?	Em geral dois anos	Art. 16º, 1 - quatro anos
Quantos?	Conforme regulação das redes	Art. 12º, 1 - ... número ímpar não superior a 21
Presidente?	O diretor ou escolhido pelos pelo voto dos pares	Art. 13º, 2 - eleito por maioria absoluta dos votos dos membros do conselho geral em efetividade de funções.
Reuniões?	Prevalece as bimestrais	Art. 17º, 1- uma vez por trimestre
Função?	Definir e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à escola e discutir o projeto pedagógico com a direção e os professores	Art. 13º. 1 - Entre outros, eleger o diretor, aprovar os instrumentos de gestão, aprovar o relatório de contas da gerência.
Proporcionalidade?	Conforme regulação das redes	Art. 12º, 3 - O número de representantes do pessoal docente e não docente, no seu conjunto, não pode ser superior a 50 % da totalidade dos membros do conselho geral.

Fonte: Autora

Ainda, conforme o MEC (2004a, p. 48), “no caso dos estudantes são fixados, em geral, limites mínimos de idade para direito a voto e representação, variando de 12 a 16 anos.” O DL português, art. 12º, 4 aponta que “participação dos alunos circunscreve-se ao ensino secundário, sem prejuízo da possibilidade de participação dos estudantes que frequentem o ensino básico recorrente” e ainda o referido no número 5 preceitua que nos agrupamentos

ou escolas não agrupadas onde não haja representações de alunos, estes podem participar sem direito ao voto.

Fatos diferenciados chamam a atenção. No Conselho Escolar o diretor na maioria dos casos tem expressão de topo. No Conselho Geral, lhe é proibido a presidência e o voto (Artigo 12º, 7). O DL português permite que o diretor seja presidente nato do Conselho pedagógico. Outro ponto interessante consta no número 6 do citado artigo, onde lê-se o “conselho geral integra representantes da comunidade local, designadamente de instituições, organizações e actividades de carácter económico, social, cultural e científico.” Compreendemos que a norma portuguesa abre as portas escolares para outras expressões da comunidade que nem sempre possuem interesses educacionais. Sobre esse assunto Afonso (2008) é do parecer:

Tal representação tem sido fonte de equívocos pois atribui implicitamente ao município o estatuto de uma entidade da sociedade civil, obscurecendo o seu papel como entidade pública envolvida na provisão do serviço de educação. Assim, considero desadequada a previsão da manutenção da representação autárquica neste órgão, devendo ser eliminada (p. 4).

Como vimos, não foi. Ainda, o Conselho Geral correu fortes riscos em não ter um docente em sua presidência, já que o Projeto não indicava essa condição. Os pareceres incidiram fortemente contrário. O CNE alegou não concordar por serem os docentes aqueles que apresentavam melhor entendimento na área. O parecer de Barroso (2008) concorda com o Conselho:

É de registar positivamente a possibilidade de membros não docentes poderem assumir a presidência do “Conselho geral” se essa for a vontade da maioria. Contudo, a interdição de os professores poderem ser eleitos para esse cargo é absolutamente contraditória com a natureza do órgão que se pretende instituir, absurda e ambígua. Contraditória com o princípio da autonomia e da representatividade equilibrada da “comunidade educativa” de que os professores fazem parte. Absurda porque não é dada qualquer explicação para o facto de os professores não poderem assumir essa presidência (ainda por cima num órgão de natureza colegial) e porque qualquer das explicações possíveis implicar sempre a: limitação de um órgão colegial escolher livremente o seu presidente. Ambígua pois, na ausência de qualquer razão plausível, fica sempre a suspeita de que se quis, deliberadamente, diminuir a importância simbólica dos professores no órgão responsável pela “ direcção estratégica” da escola, inibindo-os do uso de um direito comum a qualquer outro membro (p. 6).

Notemos que regulações mais específicas e as interpretações delas expressas em documentos oficiais tendem a eximir docentes da direcção e gestão escolar. Com base no princípio geral da gestão democrática e considerando os princípios organizativos os

governos estabelecem o discurso da responsabilização da escola em favor de uma escola pública de qualidade e equidade.

5. Objetivos da gestão democrática

Os sistemas de comparações, os estreitamentos territoriais, os movimentos acima discutidos, entre outros intervenientes provocados pelo processo de globalização, podem ter influenciado para que os dois países apresentem características e objetivos homogêneos. Portanto, mesmo que haja alguns aspectos diferenciados em todo o processo de gestão democrática, ambos encaminha-se para os mesmos objetivos. Esta última categoria traz o composto de todas as outras discutidas ao longo deste estudo. No nosso entendimento os **objetivos da gestão democrática** são as metas que se pretende alcançar com a implantação deste sistema de governação da gestão democrática escolar. Neste sentido, mediante análises compreendemos que elas são a qualidade, equidade e a igualdade. São, portanto, objetivos explícitos em lei (quadro 9).

Quadro 9: Objetivos da gestão democrática

Brasil	Portugal
Texto legal	
Constituição Federal	Constituição da República
CAPÍTULO III, Art. 206, I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; VII - garantia de padrão de qualidade.	Artigo 73.º, 2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades ...
LDBEN	LBSE
TÍTULO II, Art. 3º - I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; IX - garantia de padrão de qualidade;	Artigo 3º,) Assegurar a igualdade de oportunidade para ambos os sexos, nomeadamente através das práticas de coeducação e da orientação escolar e profissional, e sensibilizar, para o efeito, o conjunto dos intervenientes no processo educativo;
PNE 2011-2020	Decreto-Lei 75/2008
Art. 2º, IV - melhoria da qualidade do ensino; X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação	Artigo 4º, 1 — a) Promover o sucesso e prevenir o abandono escolar dos alunos e desenvolver a qualidade do serviço público de educação, em geral, e das aprendizagens e dos resultados escolares, em particular; b) Promover a equidade social, criando condições para a concretização da igualdade de oportunidades para todos;

Fonte: Autora

Além do exposto no quadro 9, pode-se destacar outros normativos em que esses objetivos são explicitamente ressaltados. No Despacho n.º 16551/2009 eles são considerados como “missão” das escolas e no Despacho 55/2008 a qualidade equidade são compreendidos como “instrumento central na construção de uma sociedade livre, justa e solidária e democrática.”

Considerando a flexibilidade e os valores existentes nos atos normativos, sabe-se que há também objetivos implícitos. Quais seriam os objetivos implícitos? Se voltarmos aos textos legais já analisados notaremos que um objetivo em específico encontra-se em quase todo o texto em que a qualidade, principalmente, é citada. Falamos do **financeiro**. Ele é tratado como incumbência das escolas no caso brasileiro (LDBEN, art. 12) e no DL 75/2008 (art. 8º, 3), enquanto regime de autonomia preceitua que a “transferência de competências da administração educativa para as escolas observa os princípios do gradualismo e da sustentabilidade.”

Pelo que se percebe, saber administrar recursos financeiros, não estaria somente ligado ao trabalho de gestar os montantes enviados pelos governos, mas, com base nos princípios organizativos e na composição da gestão democrática, a escola está sob a incumbência de tomar decisões nos domínios administrativo e financeiro.

Em nossa interpretação, as legislações trazem certa indução para que a escolas gradualmente aprendam a se sustentar. A conotação que se percebe é que a sustentabilidade das escolas deve ser compartilhada com outros setores da sociedade, como as empresas privadas. Nota-se em consonância com os indicadores de organismos internacionais como OCDE (2011) e BM (2010) que os governos não deixem de repassar recursos financeiros para a educação, no entanto, eles necessariamente não precisam ir para a escola pública, podendo ser empregados em escolas particulares. Nota-se também, que os recursos a serem empregados em escolas públicas podem ser advindos de empresas privadas. No nosso entender esse é um exercício inicial de auto sustentabilidade escolar. Uma vez sabendo se sustentar financeiramente, o Estado exime-se e pela força do princípio da autonomia legalizado, a escola poderá caminhar por conta própria. O provável é que se estas intenções estivessem explícitas, a repulsa poderia ser imediata. Pois “trata-se da constituição de um novo paradigma de gestão escolar. E paradigmas não nascem da lei. Nascem das ideias, das concepções mais radicais de pensamento e das práticas que

arruinam o velho para instituir o novo” (MEC, 2004b, p. 52). Depois é que são esclarecidas em lei. Deste modo, a sustentabilidade própria das escolas estaria no campo autônomo do exercício à uma assimilação e futura acomodação à prática governativa independente e financeiramente do governo. Sobretudo, sem parecer uma intenção governamental, mas pensamento da comunidade escolar, surgida da flexibilidade e dos valores implícitos, portanto, dentro da lei.

Note-se que verdadeiramente, a independência financeira das escolas é objetivo implícito nos normativos. O DL português refere-se a prestações de contas. Ela pode assumir diversas interpretações e ser empregada de várias maneiras. “The concept of accountability has evolved over time” afirma a OCDE (2011, p. 431). Esta Instituição, além de insistir na desresponsabilização governamental em quase todo o documento de 2011, dedicou o indicador B3 em especial, intitulado *How much public and private investment in education is there?* Esse organismo faz comparações incisivas entre os países que compartilham a educação com o setor privado, alegando que trata-se de um investimento muito alto, considerando o quantitativo de alunos atualmente.

Nota-se que a gestão democrática passou de um anseio da população como um direito conquistado em favor da comunidade escolar, para uma medida governamental legitimada sob influências de organismos internacionais e que agora estava sendo implantada sob a força do argumento financeiro tanto no Brasil como em Portugal, mesmo que ainda não explicitamente. Ao que se entende é que as instituições vivem a autonomia e a participação sob o risco de estarem sendo usadas como ferramenta de consolidação da desresponsabilização financeira do governo para com as escolas públicas.

Contudo não podemos perder a esperança de que a implantação da gestão democrática nas redes públicas de educação seja ainda processo reflexivo, em prol da gestão democrática libertária e emancipadora do poder estatal e a favor de uma escola singular. Nesta linha, visa-se redimensionar a concepção de educação na escola, rever a postura do diretor e, fundamentalmente, desenvolver a consciência política dos envolvidos, evitando o projeto universalizador da desresponsabilização do governo para com a educação pública.

Assim, podemos burlar essa realidade. Destaque-se os princípios organizativos. Eles são tão peças chaves para objetivos privatizantes como para o oposto. A escola pode partir da intenção primária para qual surgiram: proporcionar na sociedade discussões sobre

problemas locais. Assim usa-se das mesmas armas do governo extrapolando o que está posto. Além dos princípios organizativos, as legislações e conselhos escolares/educação podem ser instrumentos fulcrais para esta realização. O próprio MEC admite isto ao afirmar que “Conselhos não falam pelo dirigente (governo) mas aos dirigentes em nome da sociedade. (...) assim, o conselho será um instrumento de tradução dos anseios da comunidade, não a legitimação da voz da direção” (2004b, p. 35) e nem de outros organismos. Neste amparo e nos princípios legalizados, a escola pode desenvolver-se democraticamente livrando-se de descaminhos aos quais está sendo sutilmente conduzida, promovendo a auto-liberdade de suas ações sob o compromisso de uma educação social em função da população escolar, efetivando, assim, um exercício democrático cidadão na escola, expandindo-se na sociedade como um todo.

Considerações finais

Como vimos, a escola pública tem sido submetida a uma multiplicidade de medidas e reformas a nível de sua gestão escolar sob a pressão de ditames do processo de globalização no qual há um “contexto controverso entre os valores da cidadania e da escola democrática e os valores gerencialistas” (Torres & Palhares, 2009, pp. 79-80) e privatizantes. Estes valores tanto no Brasil como em Portugal são instituídos em leis, os primeiros explícitos e os segundos implícitos nas legislações que normatizam a gestão democrática escolar.

Percebamos que a heterogeneidade entre os dois países encontra-se, principalmente, no começo da implantação da gestão democrática, visto que, em Portugal ela nasceu a partir da organização da comunidade escolar sem a intervenção estatal. A intromissão do governo só veio após sua instalação nas escolas. Neste caso, “transitou do domínio da reivindicação para a da consagração e deste para o da regulamentação; da ilegalidade para a legalidade, de um direito reclamado para um direito instituído e, até para um dever ético e civicamente justificado” (Lima, 1991, p. 165). No caso brasileiro, apesar de ter surgido como reivindicação popular, a gestão na escola só veio a ser verdadeiramente implantada em todo território quando da sua homologação em lei e por argumento financeiro.

A partir da análise realizada percebemos pequenas heterogeneidades entre os dois países. Elas se fazem inevitáveis, considerando as peculiaridades locais quanto aos aspectos sociais, culturais e políticos, que apesar da motivação de disseminação e unificação destes em todo território global, ainda há divergências. Há heterogeneidades também dentro do próprio país, em especial no Brasil, considerando as redes de ensino e as particularidades de nomeação de diretores. Neste sentido Azevedo (2007, p. 42) compreende que “enquanto há convergência dos moldes educacionais pelo mundo, há também divergências nacionalmente, isto é resultado da dinâmica do conhecimento que não para, apenas evolui, mesmo que seja para aprisionar e cooptar esse conhecimento aos demais países” no processo de globalização instaurado.

Brasil e Portugal apresentem semelhanças em todos as categorias analisados neste trabalho. Este fato é patente em toda a legislação e aspectos estudados, pois homogeneizam-se quando das reformas de ensino. No entendimento de Azevedo (2007) “além de os sistemas educativos nacionais terem evoluído com bastante homogeneidade, evoluíram também com um notável optimismo associado” (p. 75). Este otimismo estaria relacionado à concepção de que pessoas educadas teriam a capacidade de transformar a estrutura social.

Os países trazem no bojo da gestão escolar, principalmente, o homogêneo objetivo implícito em lei e igualmente explícito nos discursos e em grandes expressões de estudiosos que é a busca da qualidade do ensino atrelada ao financeiro. E este objetivo segundo Krawczyk (2002, p. 52) “proporciona a perda do caráter educativo da gestão escolar.” E neste sentido, a relação da participação das famílias na escola estaria sob a concepção do poder de decisão regido pelo prisma de uma relação de cliente e não de participante democrático em prol de uma escola pública para todos. A prestação de contas da escola à sociedade está minimamente relacionada a pais-clientes com poder de decidir como a escola deve funcionar e se não funcionar dentro dos padrões universais, a tendência é transferir os filhos para outra escola, transferindo igualmente, o financiamento. É o que podemos entender a partir da OCDE (2011):

Thus, in this type of accountability, schools are largely accountable to parents and students. However, higher educational authorities might also be involved, as they might need to close failing schools. Most countries reported having school choice, which indicates market accountability. Some 20 of 35 countries reported that families generally had the right to choose among public schools at the primary level and 19 of 34 countries at the lower secondary level. Some 20 of 33 countries reported that this was the case at the upper

secondary level. Similarly, 28 of 36 countries reported that government-dependent private schools were permitted at the lower secondary level and could provide compulsory education. By definition, government-dependent private schools receive more than half of their funding from government sources. Independent private schools were permitted in 27 of 36 countries at the lower secondary level, and homeschooling at that level was permitted as a form of school choice in 24 of 35 countries (p. 435).

As reformas dos sistemas de ensino que são “pensadas à luz de mudanças mais globais no sistema capitalista” (Afonso & Ramos, 2007, p. 91) reforçam e acatam esta visão de escola acima apontada. Note-se que cada vez mais o número de parceria com o privado também aumenta. Com esta introdução do setor privado na escola ou dinheiro público na escola privada, deve-se cuidar para que a democracia escolar não se restrinja aqueles com poder econômico tal como ocorria em Atenas e foi modelo também no Brasil até anos 1930.

A grande política de “parceria” com o privado está na justificativa do crescimento do número de matrícula. Este fato segundo a OCDE (2011, p. 228), teria aumentado as despesas com instituições educacionais e esta conta não poderia cair inteiramente no financiamento público. Sob essa justificativa, Ball (2004) afirma que o Estado pode “considerar vários prestadores potenciais de serviços-públicos, voluntários e privados” (p. 1110). A privatização se faz em diversos aspectos da escola, que vai desde os serviços de alimentação ao ensino (Ball & Youdell, 2007). Para Ball e Youdel (2007) as tendências privatistas muitas vezes permanecem escondidas por trás da fala de motivação da escolha pela escola eficaz, sendo incentivada pela mídia a um público desatento às implicações das possíveis privatizações. Se calhar, a escola não se tornou privada ainda, graças ao desconhecimento daqueles que a regem, pois a possibilidade é grande, se não claramente legalizada é facultada. Quando é legalmente clara não parece ser, como os serviços terceirizados e as maquiadas “bondades empresariais”, como em fornecimentos de tênis às crianças, conforme aponta Ball e Youdell (2007) e de fardas escolares²² como acontece em Alagoas²³, Brasil. As medidas são muitas e vêm às vezes a conta-gotas.

Na medida em que o Estado se exime das responsabilidades da oferta educativa ou compartilha-as com o privado e a sociedade, “a igualdade cidadã volta a ser subordinada à

²² Por força da lei nº 7.288, de 30 de novembro de 2011 que dispõe sobre as empresas patrocinadoras de escolas públicas.

²³ Este estado do território brasileiro, atualmente vem sofrendo grandes transformações duvidosas no sistema de ensino como o Programa Geração Saber. CF Vidinha (2011).

possibilidade de acesso a estes direitos e um dos critérios mais evidentes é a condição de pagar por este direito” (krawczyk, 2008, p. 205).

Para que ocorra o processo de partilha com o privado ou mesmo a privatização da escola, o princípio organizativo da autonomia é cada vez mais incitado. Ele ultrapassa o princípio da participação nos discursos e nos normativos. Alerta-se que não pelo viés da liberdade e do entendimento de cada escola, mas sob as coordenadas do governo central (que por sua vez tem o processo de globalização em seu encaixe) que procura garantir a desenvoltura da autonomia de forma homogênea no sentido de atingir os objetivos implícitos em lei. Desta forma, a legislação tem nas escolas, um sentido “largo que destaca, sobretudo, o caráter normativo e impositivo” (Lima, 1991, p. 154) disfarçado pelo discurso da democracia e da participação autônoma.

Considerando o posto nesta conclusão e nas análises desenvolvidas, chegamos a entendimento final de que:

- As semelhanças entre Brasil e Portugal superam as diferenças;
- O Princípio organizativo da autonomia superou o da participação;
- Os princípios organizativos homogêneos nos dois países são controlados pelo poder central no sentido de serem aplicados conforme as concepções do processo global;
- A nomenclatura “diretor” ganha ênfase em detrimento da “gestor”, denotando que aquele cargo deve ser mais político e autônomo, como também, atribui-se mais autoridade a função;
- O PNE (2011/2020) pode proporcionar grande retrocesso na gestão das escolas brasileiras quanto ao valor legal em ser o diretor de escola cargo de comissão;
- O PNE (2011/2020) atual tem livre arbítrio em definir o diretor escolar e outros aspectos relacionados a gestão democrática escolar, já que a LDBEN não define ou clarifica;
- O PNE (2011/2020) vislumbra-se uma suposta gestão escolar democrática mais uniformizada nas redes públicas de ensino, logo, fácil de ser acompanhada e controlada pelos governos executivos;
- O Brasil aparenta importar modelos de gestão escolar de países europeus (como orientava Bresser-Pereira (2008);

- Portugal parece ser influenciado mais diretamente pelos organismos internacionais;
- Os princípios organizativos preceituados nas legislações referentes a gestão escolar democrática têm valores implícitos em prol da colaboração da rede privada na escola pública e financiamento da escola pública em empresas privadas.

Os efeitos apontados, no nosso entender, são oriundos do processo de globalização, mesmo sem nos desaperceber de que eles têm fortes ligações com o processo neoliberal (Charlot, 2007). A educação alheia ao que acontece em redor é um reforço vil para concretização do processo global mais perverso. Em fim, a “instituição da gestão democrática formalizada em lei, não garante por si mesma o fim das práticas conservadoras” (Araujo, 2007, p. 57), antes, o contrário. As legislações podem, inclusive, disfarçar a atuação desta governação na escola. No entanto, ressalte-se a importância da gestão democrática ser respaldada em lei. A não existência na lei pode significar o seu provável fim. Sem dúvida, a “gestão escolar é uma peça fundamental do processo de transformação educativa” (Krawczyk 1999, p. 146). Ela se faz indispensável. Não podemos vislumbrar o seu fim, mas a sua recuperação conforme os princípios primários para qual foi pensada.

As movimentações proporcionadas pela globalização também têm um cunho de ganho para as sociedades e para a educação, visto que, proporcionam ao ser humano as possíveis aberturas no mundo, entre outros, o transitar, o trabalhar, estudar e conviver, portanto, tem que saber conviver com ela, atentos as suas implicações e consequências. No nosso entender é possível a convivência sem a invasão cultural, sem a imposição hegemônica. Para tanto, necessitamos de uma educação responsável e consciente na qual a identidade e cultura dos alunos sejam trabalhadas como conhecimentos particularizados. Assim, se a educação deixou de ser domínio doméstico (país) para ser um domínio global, ela pode fazer um caminho inverso: sair do domínio global para retornar ao local.

Então, independentemente de intenções e influências externas, necessário se faz utilizar-se do processo global, com seus efeitos maléfico e/ou benéfico, em favor de uma educação de qualidade, equidade e igualdade para todos. Parte-se do princípio que de fato busca-se estes aspectos. No entanto, não sob o ponto de vista técnico administrativo-financeiros, mas particularmente, sob o ponto de vista pedagógico, o objetivo primeiro da escola.

Limitações e contribuições

Compreende-se que a limitação deste trabalho centra-se na impossibilidade da realização de entrevistas com personagens brasileiras e portuguesas que representam a gestão democrática, como diretores/gestores e representantes de órgãos colegiados escolares. Isto se deu em decorrência da limitação do tempo e de recursos financeiros escassos. No entanto, com o que se conseguiu produzir, espera-se que possa servir de esclarecimentos e reflexões sobre o assunto com também de questionamentos para outros em investigação sucessivas.

Bibliografias

- Afonso, A., & Ramos, E. (2007). Estado-nação, educação e cidadania em transição. *Revista Portuguesa de Educação*, 10, 77-98.
- Afonso, N. (1994). *A reformada administração escolar-abordagem em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de inovação educacional
- Almeida, S. (2006). *A globalização e a justiça internacional*. Dissertação mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Alvarez, M. (1995). Autonomia da Escola e a Profissionalização da Direção Escolar. *Instituto de inovação educacional*, 8, 41-56.
- Alves, J. (1991). *Modos de organização direcção gestão das escolas profissionais – um estudo de quatro situações*. Dissertação, Universidade do Minho, Minho.
- Amado, J. (2009). Introdução à investigação qualitativa em Educação(provas de agregações na Universidade de Coimbra). Univerisdade de Coimbra: Coimbra, 53-96.
- Antunes, F. (2005). Reconfiguração do Estado e da Educação: novas instituições e processos educativos. *Revista Losofónica de educação*, 37-62.
- Araujo, S. (2007). Gestão Democrática? Os Desafios de uma Participação na Educação Publica em uma Sociedade Clientelista e Oligárquica Retrieved from HTTP:// books. Google.com/book.id
- Aurélio (2011). Dicionário da lingua portuguesa.
- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo – Ensaio sobre a regulação transnacional de educação*. Vila Nova de Gaia: FML.
- Ball, S. (2004). Performidade, privatização e os pós-estado do bem-estar. *Revista Educação*, 25, 1105-1126.

- Ball, S., & Youdell, D. (2007). Hidden privatisation in public education. *Institute Education*.
- Barroso, J. (2003a). Organização e regulação dos ensinos Básico e Secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação e Sociedade*, 24, 63-92.
- Barroso, J. (2003b). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Barroso, J. (2004a). Autonomia da escola: da organização da gestão ao aprofundamento da democracia. *Faculdade de psicologia e Ciências de Educação*, 165-183.
- Barroso, J. (2004b). A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios. In J. Costa, A. Neto-mendes, A. Ventura & (Orgs.) (Eds.), *Políticas e gestão local da educação. Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 13-22). Aveiro: Universidade Aveiro.
- Barroso, J. (2004c). A autonomia da escola: Uma ficção necessária. *Revista Portuguesa*, 17, 49-83.
- Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade aberta.
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: O caso da gestão escolar em Portugal *Educação e Sociedade*, 30, 987-1007.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1991). *Investigação qualitativa em educação - Uma introdução à teoria e aos métodos* (m. j. albes, s. b. baptista & t. m. baptista, Trans.). Porto: Porto.
- Bresser-Pereira, L. (2004). Instituições, bom Estado e reforma de gestão pública. In C. Biderman & P. A. (Orgs.) (Eds.), *Economia do Setor Público no Brasil* (pp. 3-15). São Paulo: Campus Elsevier.
- Cardoso, T., Alarcão, I., & Celorico, J. A. (2010). *Revisao da literatura e sistematização do conhecimento*. Porto: Porto Editora.
- Carrancho, A. (2005). *Metodologia da pesquisa aplivada à educação* (1 ed.). Rio de Janeiro: Waldyr Lima.
- Charlot, B. (2007). Educação e globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Sísifo/Ver*, 129-136.
- Chauí, M., & Nogueira, M. A. (2007). Pensamento Político e a Redemocratização do Brasil. *Lua Nova*, 173-228.
- Costa, J. (1996). *As imagens organizacionais da escola*. Porto: ASA.
- Cook, T. d., & Reichardt, C. S. (2000). Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa (G. Solana, Trans.). Madrid: Morata.
- Dalbério, M. C. B. (2008). Gestão democrática e participação na escola pública. *Revista Iberoamericana de Educação*, 3-25.
- Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estrutural para a educação”? . *Educação e Sociedade*, 25, 432-460.

- Esteves, M. (2006). *Análise de Conteúdo Fazer investigação: Contributos para a elaboração de dissertação e teses* (pp. 105-126). Porto: Porto.
- Flick, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica* (A. Parreira, Trans.). Lisboa: Monitor.
- Fontoura, M. M. (2008). Política e acção pública-Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. *Revista Portuguesa de Educação*, 21, 5-31.
- Formosinho, J. (1988). Princípios para a organização e administração da escola portuguesa. In M. d. Educação (Ed.), *A gestão do sistema escolar: Relatório de seminário da comissão de reforma do sistema educativo*. (pp. 53-102). Lisboa: Estrutura e Planeamento do Ministério da Educação.
- Formosinho, J. (2000). A autonomia das lógicas territoriais e lógicas afinitárias. In J. Machado, J. Formosinho & A. S. Fernandes (Eds.), *A Autonomia, contratualização e município* (pp. 45-52). Braga: Centro de formação de associação de escolas
- Formosinho, J. (2003). A governação escolar em Portugal – da “gestão democrática” à governação participada. In A. P. V. (Orgs.) (Ed.), *Administração e gestão das escolas em diferentes olhares sobre a mesma problemática. Centro Formação de associação de escolas* (pp. 23-35). Braga: Centro Formação de associação de escolas.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2000). Autonomia, projecto e liderança. In A. Paula (Ed.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 1984-1199). Porto: ASA.
- Foster, P. (1996). *The purposes of observational research*. London: Paul Chapman.
- Freire, P. (1987). *A pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Friedman, T. (2005). *O mundo é plano: Uma breve história do século XXI*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Gadotti, M. (1991). *Uma escola para todos: caminhos da autonomia escolar*. Petrópolis: Vozes.
- Germano, J. (2000). *Estado militar e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Gorostiaga, J., & Tello, C. (2011). Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. *Revista Brasileira de Educação*, 16, 363-388.
- Krawczyk, N. (1999). A gestão escolar: Um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, XX, 112-149.
- Krawczyk, N. (2002). A sustentabilidade da reforma educacional em questão: A posição dos organismos internacionais. *Revista Brasileira de Educação*, 19, 43-62.
- Krawczyk, N. (2005). Políticas de regulação e mercantilização da educação: Socialização para uma nova cidadania? *Educação e Sociedade*, 26, 799-819.
- Krawczyk, N. (2008). O PDE: Novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, 38, 797-815. Retrieved from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_doi&doi=10.1590/S0100-5742008000300013

- Krawczyk, N., & Vieira, V. (2006). Homogeneidade e Heterogeneidade nos Sistemas Educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. *Cadernos de Pesquisa*, 36, 673-704.
- Lima, A. B. (2005). *Democracia e democratização: As possíveis contribuições da escola pública estatal*. Paper presented at the Seminário Nacional-Estado e políticas sociais no Brasil, Cascavel. <http://cacp.hp.unioeste>.
- Lima, L. (1988). Modelos de organização das escolas básica e secundária. In J. Formosinho (Ed.), *A gestão do sistema escolar: relatório de Seminário/comissão de reforma do sistema educativo*. (pp. 149-195). Lisboa: Gabinete de Estrutura e Planeamento do Ministério da Educação.
- Lima, L. (1991). *A escola como organização e a participação na organização escolar – Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Doutoramento, Universidade do Minho, Braga.
- Lima, L. (1996). Construindo modelos de gestão escolar. Lisboa: *Instituto de Inovação Educacional*.
- Lima, L. (2007). Administração da Educação e Autonomia das Escola In C. N. d. Educação (Ed.), *A Educação em Portugal (1986-2006)* (pp. 5-54). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Lima, L. (2009). A Democratização do Governo das escolas públicas em Portugal. *Separatas*, 227-253.
- Macedo, D., & Bartolomé, L. (1999). A globalização como uma forma de colonialismo: Um estudo para os educadores e as educadoras. In L. Silva (Ed.), *A escola cidadã no contexto da globalização* (pp. 11-31). Petrópolis: Vozes.
- Maquiavel, N. (1996). *O príncipe* (M. L. Cumo, Trans.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Marinis, P. (2008). Comunidade, globalização e educação: Um ensaio sobre a descoberta do social. *Pró-posições*, 19, 19-45.
- Martins, A. (2011). Gestão e autonomia escolar: um estudo comparado Brasil/Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 16, 69-98. Retrieved from <http://www.scielo.br/scielo> doi:10.1590/S1413-24782011000100005
- Mautner, T. (Ed.) (1997). Universidade Federal de Ouro Preto: Lexis.
- Mesquita, L. (2000). Educação e desenvolvimento econômico - contribuições para o estudo da natureza presente de uma relação. *Instituto de Inovação Educacional*: , 71-79.
- Monlevade, J., & Silva, M. A. (2000). *Quem manda na educação do Brasil?* Brasília: Idéa.
- Neto-Mendes, A. (2004). Regulação, auto regulação e regulação pelo mercado: Subsídios para o estudo da profissão docente. In J. Costa, A. Neto-Mendes & A. V. (Orgs.) (Eds.), *Políticas e gestão local da educação. Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar*. (pp. 23-32). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Neves, J. L. (1996). Pesquisa qualitativa – Características, usos e possibilidades. *Cadernos de Pesquisa em Administração*, 1, 1-5.

- Neves, L. (2002). *Educação e Política no Brasil de Hoje*. São Paulo: Cortez.
- Pardal, L., & Lopes, E. S. (2011). *Métodos e técnicas de investigação social*. Porto: Areal.
- Paro, V. (1996). Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática. *Revista Brasileira Estágio Pedagógico*, 77.
- Romanelle, O. (1984). *História da educação do Brasil (1930/1973)*. Petrópolis: Vozes.
- Schneider, S., & Schmitt, C. (1998). O uso do método comparativo nas ciências sociais. *Cadernos de sociologia*, 9, 49-87.
- Silva, E., & Menezes, E. (2001). *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação* (Vol. 3ª). Florianópolis: Laboratório de ensino da distância da UFSC.
- Silva, J. (1994). Os princípios constitucionais fundamentais. *Revista do Tribunal Regional*, 6, 17-22.
- Silva, T. (1999). A escola cidadã no contexto da globalização. In L. S. (Org.) (Ed.), *A escola cidadã no contexto da globalização* (pp. 7-10). Petrópolis: Vozes.
- Torres, L., & Palhares, J. (2009). Estilos de liderança e escola democrática. *Revista Lusófona de Educação*, 77-99.
- Vasques, M. (2008). *Metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: Uninove.
- Ventura, A., Castanheira, P., & Costa, J. (2008). Gestão das Escolas em Portugal Vol. 4, nº 4, 128-136. *Organizações de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, 4, 128-136.
- Vidinha, M. (2011). Sistema de ensino alagoano: Empreender para inovar. *Revista Eventos Pedagógicos*, 2, 70-80.

Documentos e sites

- Banco Mundial (2010). Achieving world class education in Brazil: The next agenda. www.worldcat.org/. Estados Unidos: Banco Mundial. www.worldcat.org/Acesso em 20 de dezembro de 2011
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em abril 2007, de http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_Constituição
- Constituição da República Portuguesa/1976 - revisada/2005 (1976). Lisboa: Presidência da República
- Cadernos do MEC Brasil (2004a). Programa de fortalecimento nacional dos conselhos escolares. Brasília: MEC
- Cadernos do MEC Brasil (2004b). Conselhos escolares; uma estratégia de gestão democrática de gestão democrática de educação pública. Brasília: MEC
- Cadernos do MEC (2011). Projeto integrador – formação continuada de formação de conselheiros municipais de educação. 5. Brasília: MEC
- Decreto-Lei nº 7/2003 (2003). Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração da carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais.
- Decreto Regulamentar nº 5/2010 (2010). Introduz alterações aos suplementos remunerativos atribuídos no exercício dos cargos de directores, subdirectores e adjuntos

Decreto-Lei n.º 144/2008 (2008). Dispõe sobre o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria

Decreto-Lei n.º 125/2011 (2011). Dispõe sobre a estrutura orgânica do sistema de ensino português.

Decreto-Lei n.º 144/2008 (2008). Dispõe sobre o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação

Decreto-Lei n.º 75/2008 (2008). Dispõe sobre o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundários.

Decreto-Lei n.º 115A /1998 (1998). Dispõe sobre o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, publicado em anexo ao presente diploma e que dele faz parte integrante.

Decreto Regulamentar n.º 5/2010 (2010). Introduz alterações aos suplementos remunerativos atribuídos no exercício dos cargos de directores, subdirectores e adjuntos

Despacho Normativo n.º 55/2008 (2008). Define normas orientadoras para a constituição de território educativo de intervenção prioritária da segunda geração, bem como as regras de elaboração dos contratos e programa a outorgar entre os estabelecimentos de educação e de ensino e o Ministério de Educação para promoção e apoio ao desenvolvimento de projectos educativos

Despacho n.º 16551/2009 (2008). Fixa critérios a observar na constituição e dotação das assessorias técnicas pedagógicas para apoio à actividade do cargo de director dos estabelecimentos públicos de pré-escolar, e dos ensinos básico e secundários.

Despacho 4463/2010 (2010). Dispõe sobre agrupamentos de escolas (o agrupamento de escolas se têm afirmado como mais eficaz unidade de gestão escolar em Portugal)

Despacho n.º 18064/2010 (2010). Dispõe sobre número de adjuntos nos agrupamentos e escolas não agrupadas

Lei n.º 46/1986- 49/2005 (1986). Dispõe sobre Lei de Bases da Educação Nacional portuguesa. Lisboa: MEC

Lei n.º 9394/96 (1996). Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC

Lei n.º 10172/01 (2001). Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (2001/2011). Brasília: Gabinete Civil

Lei n.º 7.288/2011. (2011) dispõe sobre empresas patrocinadoras e dá outras providências. Alagoas: Gabinete Civil

OCDE. (2011). *Education at a Glance 2011: OECD indicators*. Paris: OCDE Retrieved from www.oecd.org

Parecer n.º 3/2008 (2008). Dispõe sobre o projecto de decreto-lei sobre Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários. Lisboa: Conselho Nacional de Educação

Parecer (2008). Dispõe sobre projecto de decreto-lei sobre Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários elaborado por Afonso Natércio. Universidade de Lisboa: Lisboa

Parecer João Barroso (2008). Dispõe sobre projeto do decreto-lei 771/2007 que trata do Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários, elaborado por João Barroso. Universidade de Lisboa: Lisboa

Parecer nº 1/2008 (2008). Dispõe sobre o projecto de decreto-lei sobre Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários. Lisboa: Conselho das escolas

Portaria nº 604/2008 (2008). Define as regras a observar no procedimento concursal prévio à eleição de directores. Lisboa: MEC

Portaria nº 1181/2010 (2010). Dispõe sobre a definição dos procedimentos de criação, alteração e extinção de agrupamentos de escolas e de estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundários. Lisboa: MEC

Projeto de lei nº 8035/2011. Brasil (2011). Trata do Plano Nacional de Educação (2011/2020). Brasília - Brasil

Resolução nº 44/2010 (2010). Dispõe sobre orientações pra o reordenamento das redes escolar. Lisboa

Reg. DL 771/2007 (2007). Dispõe sobre pré-projecto do novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundários.